

Hållbar socialtjänst

En ny socialtjänstlag

Del 1

Slutbetänkande av Utredningen Framtidens socialtjänst

Stockholm 2020



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2020:47

SOU och Ds kan köpas från Norstedts Juridiks kundservice.
Beställningsadress: Norstedts Juridik, Kundservice, 106 47 Stockholm
Ordertelefon: 08-598 191 90
E-post: kundservice@nj.se
Webbadress: www.nj.se/offentligapublikationer

För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Norstedts Juridik AB
på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Svara på remiss – hur och varför

Statsrådsberedningen, SB PM 2003:2 (reviderad 2009-05-02).

En kort handledning för dem som ska svara på remiss.

Häftet är gratis och kan laddas ner som pdf från eller beställas på regeringen.se/remisser

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet

Omslag: Elanders Sverige AB

Tryck: Elanders Sverige AB, Stockholm 2020

ISBN 978-91-38-25084-6

ISSN 0375-250X

Till statsrådet och chefen för Socialdepartementet Lena Hallengren

Regeringen beslutade den 6 april 2017 att tillsätta en särskild utredare med uppdrag att göra en översyn av socialtjänstlagen (2001:453) och vissa av socialtjänstens uppgifter (dir. 2017:39). Till särskild utredare förordnades samma dag ambassadören Margareta Winberg.

Som utredningens huvudsekreterare anställdes den 12 juni 2017 departementssekreteraren Monica Engström (tidigare Malmqvist). Som sekreterare i utredningen anställdes fr.o.m. den 1 augusti fristående utredaren Christer Persson, fr.o.m. den 21 augusti socialpolitiska chefen Camilla Sköld, fr.o.m. den 1 september kommunikatören Kennert Loheim Kangevik, fr.o.m. den 1 september tidigare lagmannen Lars Grönwall, fr.o.m. den 20 september kanslirådet Sofia Landelius, fr.o.m. den 1 juni 2018 förbundsjuristen Emilia Danielsson, fr.o.m. den 1 oktober 2019 socialpolitiska chefen Fredrik Hjulström och fr.o.m. den 21 oktober 2019 utredaren Pär Alexandersson.

Lars Grönwall avslutade sin tjänst den 31 december 2017, Christer Persson avslutade sin tjänst den 31 augusti 2018 och Camilla Sköld avslutade sin tjänst den 31 augusti 2019. Kennert Loheim Kangevik avslutade sin tjänst den 31 december 2017 men bistod utredningen t.o.m. den 3 augusti 2020. Pär Alexandersson avslutade sin tjänst den 15 juni 2020 och Fredrik Hjulström avslutade sin tjänst den 1 juli 2020.

Till utredningen har fr.o.m. den 18 oktober 2017 även förordnats en parlamentarisk referensgrupp som utgjorts av riksdagsledamoten Thomas Finnborg t.o.m. den 1 juni 2020, nämndledamoten Per-Olof Forsblom t.o.m. den 1 juni 2020, riksdagsledamoten Yasmine Bladelius (tidigare Larsson) t.o.m. den 1 juni 2020, socialborgarrådet Åsa Lindhagen t.o.m. den 11 november 2018, riksdagsledamoten Sofia Nilsson t.o.m. den 1 juni 2020, socionomen Anna-Maria Norén fr.o.m. den 13 december 2019 t.o.m. den 1 juni 2020, riksdagsledamoten Per

Ramhorn t.o.m. den 1 juni 2020, kommunalrådet Andreas Sturesson t.o.m. den 1 juni 2020, riksdagsledamoten Pernilla Stålhammar fr.o.m. den 20 mars 2019 t.o.m. den 1 juni 2020 och biträdande socialchefen Ulrica Westerlund t.o.m. den 12 december 2019.

De experter och sakkunniga som har förordnats att bistå utredningen anges nedan.

Enligt de ursprungliga direktiven skulle uppdraget redovisas senast den 1 december 2018. Vid regeringens sammanträde den 19 juli 2018 beslutades om tilläggsdirektiv (dir. 2018:69) som innebar att uppdraget utvidgades och att utredningstiden förlängdes till den 1 juni 2020. Vid regeringens sammanträde den 30 april 2020 beslutades att genom tilläggsdirektiv (dir. 2020:46) ytterligare förlänga utredningstiden till den 3 augusti 2020.

Utredningen, som har antagit namnet Framtidens socialtjänst (2017:03), överlämnade den 24 april 2018 delbetänkandet *Ju förr desto bättre – vägar till en förebyggande socialtjänst* (SOU 2018:32).

Härmed överlämnar utredningen sitt slutbetänkande *Hållbar socialtjänst – en ny socialtjänstlag* (SOU 2020:47). Utredningens uppdrag är härigenom slutfört.

Stockholm i augusti 2020

Margareta Winberg

/Monica Engström
Sofia Landelius
Emilia Danielsson
Fredrik Hjulström
Pär Alexandersson

Förteckning över sakkunniga och experter

Sakkunniga

Ämnesrådet Elisabet Aldenberg fr.o.m. den 7 juli 2017, t.o.m. den 30 november 2018.

Departementssekreteraren Elin Blume fr.o.m. den 15 mars 2018, t.o.m. den 30 november 2018.

Departementssekreteraren Jana Bornhäll Finnbogadóttir fr.o.m. den 7 juli 2017, t.o.m. den 14 mars 2018, samt fr.o.m. den 7 mars 2019 t.o.m. 30 januari 2020.

Departementssekreteraren Christopher Carlson den 23 maj 2019, t.o.m. den 1 juni 2020.

Departementssekreteraren Tawar Dabaghi fr.o.m. den 7 juli 2017, t.o.m. den 30 november 2018.

Kanslirådet Anna Dahlin fr.o.m. den 7 mars 2019, t.o.m. den 12 december 2019.

Departementssekreteraren Ola Florin fr.o.m. den 7 juli 2017, t.o.m. den 1 juni 2020.

Kanslirådet Karin Frank fr.o.m. den 7 juli 2017, t.o.m. den 1 juni 2020.

Ämnesrådet Jimmy Järvenpää fr.o.m. den 7 mars 2019, t.o.m. den 1 juni 2020.

Departementssekreteraren Kajsa Laxhammar fr.o.m. den 13 december 2019, t.o.m. den 1 juni 2020.

Kanslirådet Charlotte Lönnheim fr.o.m. den 7 juli 2017, t.o.m. den 30 november 2018.

Departementssekreteraren Karin Norberg fr.o.m. den 7 juli 2017, t.o.m. den 1 juni 2020.

Departementssekreteraren Elin Persson fr.o.m. den 7 juli 2017, t.o.m. den 12 september 2018, samt fr.o.m. den 23 maj 2019, t.o.m. den 1 juni 2020.

Departementssekreteraren Lene Persson Weiss fr.o.m. den 7 mars 2019, t.o.m. den 1 juni 2020.

Departementssekreteraren Annika Remaeus fr.o.m. den 7 juli 2017, t.o.m. den 12 december 2019.

Departementssekreteraren Elin Sundberg fr.o.m. den 13 september 2018, t.o.m. den 16 maj 2019.

Ämnesrådet Göran Ternbo fr.o.m. den 7 juli 2017 t.o.m. den 1 juni 2020.

Departementssekreteraren Petter Troedsson fr.o.m. den 31 januari 2020, t.o.m. den 1 juni 2020.

Ämnesrådet Petra Zetterberg Ferngren fr.o.m. den 13 december 2019, t.o.m. den 1 juni 2020.

Experter

Utredaren Tomas Agdalen, Barnombudsmannen, fr.o.m. den 4 november 2019, t.o.m. 13 april 2020.

Socialpolitiska strategen Yvonne Ahlström, Akademikerförbundet SSR, fr.om. den 11 september 2017 t.o.m. den 1 juni 2020.

Utredaren, Martina Blombergsson, Barnombudsmannen, fr.o.m. den 14 april 2020 t.o.m. den 1 juni 2020.

Förbundsjuristen Emilia Danielsson, Sveriges Kommuner och Landsting, fr.o.m. den 7 juli 2017 t.o.m. den 14 oktober 2018.

Socialpolitiska strategen Kristina Folkesson, Vision, fr.om. den 11 september 2017 t.o.m. den 14 oktober 2018.

Sektionschefen Åsa Furén Thulin, Sveriges Kommuner och Regioner, fr.o.m. den 4 november 2019 t.o.m. den 1 juni 2020.

Handläggaren Fredrik Hjulström, Sveriges Kommuner och Landsting, fr.o.m. den 7 juli 2017 t.o.m. den 3 november 2019.

Enhetschefen Beatrice Hopstadius, Socialstyrelsen, fr.o.m. den 7 juli 2017 t.o.m. den 1 juni 2020.

Utredaren Shanti Ingeström, Barnombudsmannen, fr.o.m. den 7 mars 2019 t.o.m. den 1 juni 2020.

Juristen Monica Jacobson, Inspektionen för vård och omsorg, fr.o.m. den 7 juli 2017 t.o.m. den 1 juni 2020.

Vice ordföranden Ann Johansson, Vårdförbundet, fr.om. den 11 september 2017 t.o.m. den 1 juni 2020.

Förbundsjuristen Ylva Lindblom, Sveriges Kommuner och Regioner, fr.o.m. den 15 oktober 2018 t.o.m. den 1 juni 2020.

Juristen Johanna Nilsson, SiS, fr.o.m. den 13 september 2018 t.o.m. den 1 juni 2020.

Utredaren Elinor Odeberg, Kommunal, fr.om. den 11 september 2017 t.o.m. den 1 juni 2020.

Socialpolitiska strategen Sara Roxell, Vision, fr.o.m. den 15 oktober 2018 t.o.m. den 1 juni 2020.

Tillförordnade avdelningschefen Monica Rydén, Myndigheten för Delaktighet, fr.o.m. den 7 juli 2017 t.o.m. den 30 januari 2020.

Utredaren Karin Röbbäck de Souza, Barnombudsmannen, fr.o.m. den 7 juli 2017 t.o.m. den 30 november 2018.

Utredaren Mille Salomaa-Lindström, Myndigheten för delaktighet, fr.o.m. den 31 januari 2020 t.o.m. den 1 juni 2020.

Utredaren Jessica Spångberg, Folkhälsomyndigheten, fr.o.m. den 7 juli 2017 t.o.m. den 1 juni 2020.

Enhetschefen Lovisa Strömberg, Diskrimineringsombudsmannen, fr.o.m. den 7 juli 2017 t.o.m. den 1 juni 2020.

Projektdirektören Marianne Svensson, Myndigheten för vård- och omsorgsanalys, fr.o.m. den 7 juli 2017 t.o.m. den 1 juni 2020.

Juristen Katrin Westlund, Socialstyrelsen, fr.o.m. den 7 juli 2017 t.o.m. den 1 juni 2020.

Innehåll

DEL 1

Sammanfattning	35
1 Författningsförslag	71
1.1 Förslag till socialtjänstlag	71
1.2 Förslag till lag om socialtjänstdataregister	131
1.3 Förslag till lag om ändring i rättegångsbalken	135
1.4 Förslag till lag om ändring i föräldrabalken	138
1.5 Förslag till lag om ändring i brottsbalken	141
1.6 Förslag till lag om ändring i lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare	143
1.7 Förslag till lag om ändring i arbetsmiljölagen (1977:1160).....	145
1.8 Förslag till lag om ändring i polislagen (1984:387).....	146
1.9 Förslag till lag om ändring i tandvårdslagen (1985:125)	147
1.10 Förslag till lag om ändring i lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall.....	148
1.11 Förslag till lag om ändring i lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga.....	150
1.12 Förslag till lag om ändring i lagen (1990:1402) om övertagande av vissa sjukhem och andra vårdinrättningar.....	152

1.13	Förslag till lag om ändring i folkbokföringslagen (1991:481)	153
1.14	Förslag till lag om ändring i lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård.....	155
1.15	Förslag till lag om ändring i lagen (1991:1137) om rättspsykiatrisk undersökning.....	156
1.16	Förslag till lag om ändring i lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade.....	157
1.17	Förslag till lag om ändring i lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl.....	158
1.18	Förslag till lag om ändring i lagen (1997:191) med anledning av Sveriges tillträde till Haagkonventionen om skydd av barn och samarbete vid internationella adoptioner	160
1.19	Förslag till lag om ändring i lagen (1997:192) om internationell adoptionsförmedling	161
1.20	Förslag till lag om ändring i lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring.....	162
1.21	Förslag till lag om ändring i lagen (1999:332) om ersättning till steriliserade i vissa fall	163
1.22	Förslag till lag om ändring i inkomstskattelagen (1999:1229)	164
1.23	Förslag till lag om ändring i lagen (2001:181) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet	165
1.24	Förslag till lag om ändring i lagen (2001:454) om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten	166
1.25	Förslag till lag om ändring i lagen (2002:546) om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten	167
1.26	Förslag till lag om ändring i lagen (2003:192) om gemensam nämnd inom vård- och omsorgsområdet	169

1.27	Förslag till lag om ändring i smittskyddslagen (2004:168).....	170
1.28	Förslag till lag om ändring i lagen (2005:466) om beräkning av inkomstprövade socialförsäkringsförmåner m.m. för neurosedynskadade...	171
1.29	Förslag till lag om ändring i utlänningslagen (2005:716) ...	172
1.30	Förslag till lag om ändring i lagen (2005:807) om ersättning för viss mervärdesskatt för kommuner, regioner, kommunalförbund och samordningsförbund.....	173
1.31	Förslag till lag om ändring i lagen (2006:469) om behandling av personuppgifter vid Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen.....	174
1.32	Förslag till lag om ändring i lagen (2006:546) om utrymning och inkvartering m.m. under höjd beredskap...	175
1.33	Förslag till lag om ändring i lagen (2007:171) om registerkontroll av personal vid vissa boenden som tar emot barn.....	176
1.34	Förslag till lag om ändring i lagen (2008:450) med kompletterande bestämmelser till Bryssel II-förordningen	178
1.35	Förslag till lag om ändring i lagen (2009:47) om vissa kommunala befogenheter.....	179
1.36	Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).....	181
1.37	Förslag till lag om ändring i lagen (2009:724) om nationella minoriteter och minoritetsspråk.....	183
1.38	Förslag till lag om ändring i socialförsäkringsbalken	185
1.39	Förslag till lag om ändring i fängelselagen (2010:610)	187
1.40	Förslag till lag om ändring i patientsäkerhetslagen (2010:659).....	188
1.41	Förslag till lag om ändring i skollagen (2010:800).....	189

1.42	Förslag till lag om ändring i lagen (2010:801) om införande av skollagen (2010:800)	196
1.43	Förslag till lag om ändring i plan- och bygglagen (2010:900)	197
1.44	Förslag till lag om ändring i alkohollagen (2010:1622)	198
1.45	Förslag till lag om ändring i lagen (2012:318) om 1996 års Haagkonvention	199
1.46	Förslag till lag om ändring i lagen (2012:663) om ersättning på grund av övergrepp eller försummelser i samhällsvården av barn och unga i vissa fall.....	200
1.47	Förslag till lag om ändring i skuldsaneringslagen (2016:675)	201
1.48	Förslag till lag om ändring i hälso- och sjukvårdslagen (2017:30)	202
1.49	Förslag till lag om ändring i lagen (2017:151) om meddelarskydd i vissa enskilda verksamheter	206
1.50	Förslag till lag om ändring i lagen (2017:372) om stöd vid klagomål mot hälso- och sjukvården.....	207
1.51	Förslag till lag om ändring i lagen (2017:612) om samverkan vid utskrivning från slutna hälso- och sjukvård	208
1.52	Förslag till lag om ändring i kommunallagen (2017:725) ..	210
1.53	Förslag till lag om ändring i lagen (2018:9) om bistånd till enskilda efter evakueringar till Sverige	211
1.54	Förslag till lag om ändring i lagen (2018:162) om statlig ersättning till personer som har fått ändrad könstillhörighet fastställd i vissa fall	212
1.55	Förslag till lag om ändring i lagen (2018:222) om bostadsanpassningsbidrag.....	213
1.56	Förslag till lag om ändring i lagen (2018:649) om förbud mot innehav av berusningsmedel m.m. vid hem för vård eller boende	214

1.57	Förslag till lag om ändring i lagen (2018:1937) om tillgänglighet till digital offentlig service.....	215
1.58	Förslag till lag om ändring i lagen (2020:62) om hemlig dataavläsning	217
1.59	Förslag till förordning om upphävande av förordningen (1981:1370) om skyldighet för socialnämnderna att lämna statistiska uppgifter.....	218
1.60	Förslag till förordning om ändring i förordningen (2001:100) om den officiella statistiken	219
1.61	Förslag till förordning om ändring i förordningen (2001:637) om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten	224
1.62	Förslag till förordning om upphävande av förordningen (2004:16) om utlämnande av uppgifter som avser stöd och service till vissa funktionshindrade	227
2	Utredningens uppdrag och arbete.....	229
2.1	Direktiven.....	230
2.2	Arbete och genomförande.....	232
2.2.1	Expertgrupp, referensgrupper, kontakter och övriga samtal	232
2.3	Utgångspunkter och avgränsningar	237
3	Övergripande utveckling och förändringsbehov.....	241
3.1	Socialtjänstlagens framväxt.....	241
3.1.1	1980 års socialtjänstlag	241
3.1.2	Översyner och ändringar under 1990-talet	246
3.1.3	2001 års socialtjänstlag	249
3.1.4	Fortsatta förändringar under 2000-talet	250
3.2	Huvuddrag i samhällsutvecklingen	250
3.2.1	Välfärdspolitiken och samhällsekonomin	251
3.2.2	Demografiska förändringar.....	253
3.2.3	Skillnader i samhället.....	256
3.2.4	Individ och samhälle.....	262

3.3	Förändringar som gäller socialtjänstens verksamhet.....	267
3.3.1	Förutsättningar på nationell nivå	268
3.3.2	Lokala förutsättningar	272
3.4	Vägar till en hållbar socialtjänst	278
3.4.1	Hållbar utveckling.....	278
3.4.2	Hållbar socialtjänst	280
3.4.3	Förändringsbehov	281

EN NY SOCIALTJÄNSTLAG 285

4 En ny socialtjänstlag 287

4.1	Lagteknisk översyn.....	287
4.1.1	Behov av förändring.....	287
4.1.2	Den nya lagens struktur.....	288

5 Lagens tillämpningsområde 293

5.1	Vad avses med socialtjänst?	293
5.1.1	Definitioner av begreppet socialtjänst i annan lagstiftning	294
5.1.2	Innebörden av begreppet socialtjänst anges i lagen	306
5.1.3	Personligt ombud.....	314
5.1.4	Definitionerna av begreppet socialtjänst i annan lagstiftning bör ses över.....	315

6 En mer enhetlig begreppsanvändning..... 317

6.1	Ansvarigt organ	317
6.1.1	Vilket organ ska fullgöra kommunens uppgifter?.....	317
6.1.2	Socialnämnden pekas ut som ansvarigt organ	320
6.2	Insatser – ett centralt begrepp	323
6.2.1	Stöd, hjälp och sociala tjänster	324
6.2.2	Insatser.....	326
6.2.3	Service	330
6.2.4	Öppna insatser	336
6.3	Vissa andra begrepp.....	340

7	Socialtjänstens mål	347
7.1	En målinriktad ramlag.....	347
7.1.1	Mål och principer på olika nivåer.....	347
7.1.2	Mål och principer i den nya socialtjänstlagen	352
7.2	Jämställdhet som mål.....	353
7.2.1	Den svenska jämställdhetspolitiken	357
7.2.2	Jämställdhet i socialtjänsten.....	360
7.2.3	Socialtjänsten ska främja jämställda levnadsvillkor	366
7.2.4	Uppdrag om fördjupad beskrivning av genusbias inom socialtjänsten	368
7.3	Ett förebyggande perspektiv	369
7.3.1	Socialtjänsten och förebyggande arbete	369
7.3.2	Nuvarande reglering av förebyggande arbete	374
7.3.3	Förebyggande arbete inom socialtjänsten i dag... ..	376
7.3.4	Socialtjänsten ska ha ett förebyggande perspektiv	385
7.4	En lätt tillgänglig socialtjänst	388
7.4.1	Att ta och ha kontakt med socialtjänsten	389
7.4.2	Bestämmelser om tillgänglighet som rör socialtjänsten.....	394
7.4.3	Socialtjänsten ska inriktas på att vara lätt tillgänglig.....	396
7.5	Stöd för utvecklingen av en hållbar socialtjänst	400
7.5.1	Överenskommelse med Sveriges Kommuner och Regioner	400

8	Lagens inriktning på vissa grupper	401
8.1	Socialtjänstens kärnverksamhet.....	401
8.1.1	Tidigare översyner av lagen	402
8.2	Särskilda målgrupper i lagen i dag.....	403
8.2.1	Barn och unga.....	403
8.2.2	Äldre människor.....	407
8.2.3	Personer med funktionsnedsättning.....	410
8.2.4	Missbrukare	411
8.2.5	Personer som vårdar och stödjer närstående.....	412
8.2.6	Brottsoffer	413
8.2.7	Skuldsatta personer.....	415
8.3	Bör gruppindelningen tas bort?	415
8.3.1	Fördelar med dagens målgruppsindelning.....	416
8.3.2	Problem och risker med dagens målgruppsindelning.....	417
8.3.3	Målgruppsindelningen bör tonas ned	419
8.3.4	Bestämmelser som omformuleras för att inriktas på insatser.....	424
	ÖVERGRIPANDE PLANERING.....	437
9	Samhällsplanering	439
9.1	Planering för en hållbar socialtjänst	439
9.2	Samhällsplanering	439
9.3	Socialtjänstens medverkan i samhällsplaneringen	440
9.4	Social hållbarhet i kommunal planering	441
9.4.1	Sociala aspekter i plan- och bygglagen.....	441
9.4.2	Socialtjänstlagens intentioner har inte infriats	446
9.4.3	Former för socialtjänstens medverkan i samhällsplaneringen	446
9.4.4	Samhällsplanering som instrument för att påverka sociala villkor.....	449
9.4.5	Sociala aspekter och social miljö i kommunens planeringsarbete	450

10	Planering av insatser.....	455
10.1	Tidigare utredningar	455
10.2	Krav på planering för vissa insatser.....	456
10.2.1	Krav på planering av hälso- och sjukvården.....	457
10.2.2	Väntetider inom socialtjänsten	457
10.2.3	Kommunen ska planera sina insatser och särskilt beakta behovet av tidiga och förebyggande insatser.....	459
10.3	Ej verkställda beslut och domar	463
10.3.1	Tillkomsten av lagstiftning om särskild avgift och rapporteringsskyldighet	463
10.3.2	Tillkomsten av tillsynens befogenheter – vite och förbud.....	465
10.3.3	Uppföljningar och utvärderingar särskild avgift.....	467
10.3.4	Väntetider inom hälso- och sjukvården	471
10.3.5	Bestämmelserna om särskilda avgifter upphävs...	472
10.3.6	Tiden för rapportering av ej verkställda beslut förlängs.....	475
10.4	Stöd för utvecklingen av en hållbar socialtjänst.....	477
10.4.1	Överenskommelse med Sveriges Kommuner och Regioner	477
	KVALITET	479
11	Kvalitet inom socialtjänsten.....	481
11.1	Krav på god kvalitet	481
11.1.1	Vad är god kvalitet?	481
11.1.2	Ledningssystem för systematiskt kvalitetsarbete.....	483
11.1.3	Kravet på god kvalitet omformuleras	483
11.2	Rutiner mot missförhållanden	484
11.2.1	Rutinerna ska gälla hela verksamheten.....	485

11.3	Personalens kompetens.....	487
11.3.1	God kvalitet förutsätter hög kompetens	487
11.3.2	Personalen ska medverka till god kvalitet.....	489
12	Uppföljning	491
12.1	God kvalitet förutsätter uppföljning.....	491
12.1.1	Kvaliteten ska utvecklas och säkras	491
12.1.2	Systematisk uppföljning	493
12.2	Vad kommunerna följer upp i dag.....	497
12.2.1	Strukturer, processer och resultat	497
12.2.2	Brister i uppföljningen.....	498
12.3	Hur kan uppföljningen stärkas?	499
12.3.1	Nationellt stöd	499
12.3.2	Behov av utökad officiell statistik.....	501
12.3.3	Krav på uppföljning införs.....	502
12.3.4	Nationellt stöd till uppföljning.....	504
13	Bemötande	507
13.1	Mötet mellan socialtjänsten och den enskilde	507
13.2	Betydelsen av ett gott bemötande	508
13.2.1	Möten och bemötande i socialtjänsten	508
13.2.2	Studier om bemötande inom hälso- och sjukvården.....	510
13.2.3	Hur är bemötandet inom socialtjänsten?	511
13.2.4	Bestämmelser om bemötande som rör socialtjänsten	515
13.2.5	Det införs krav på ett respektfullt bemötande....	517
14	En kunskapsbaserad socialtjänst	521
14.1	En kunskapsbaserad socialtjänst.....	521
14.1.1	Utvecklingen av en kunskapsbaserad socialtjänst	521
14.1.2	En evidensbaserad praktik	522
14.1.3	Överenskommelse om stöd till evidensbaserad praktik.....	524

14.2	Inget krav på att socialtjänsten ska bedrivas enligt vetenskap och beprövad erfarenhet	525
14.2.1	Krav på kunskap inom hälso- och sjukvården samt skolväsendet	525
14.2.2	Kunskapsbehov.....	527
14.3	Utvecklingen av en kunskapsbaserad socialtjänst behöver stärkas.....	531
14.3.1	Krav på vetenskap och beprövad erfarenhet	531
14.3.2	Kommunernas behov av stöd	536
14.3.3	Den regionala nivån behöver stärkas.....	537
14.4	Professionens roll i en kunskapsbaserad socialtjänst.....	539
14.4.1	Bakgrund till dagens beslutsordning	540
14.4.2	Nuvarande beslutsordning	541
14.4.3	Personalens kompetens och lämplighet	542
14.4.4	Legitimation och behörighet	543
14.4.5	Kunskapsläget	544
14.4.6	Behov av översyn	546
14.5	Stöd för utvecklingen av en hållbar socialtjänst	548
14.5.1	Överenskommelse med Sveriges Kommuner och Regioner.....	548
15	Nationell statistik	551
15.1	Verksamhetsuppföljning och kvalitetssäkring	551
15.2	Statistik.....	554
15.3	Officiell statistik	555
15.4	Nationell officiell statistik för socialtjänsten	559
15.5	Innehållet i socialtjänstregistren	561
15.6	Utlämnande av uppgifter till socialtjänstregistren.....	562
15.7	Socialstyrelsens tidigare utredningar och förslag.....	563
15.7.1	Socialstyrelsen om brister i statistiken.....	565
15.7.2	Socialstyrelsen om brister i mängdstatistik.....	567
15.7.3	Socialstyrelsen om nyttan med personnummerbaserad statistik.....	568

15.7.4	Socialstyrelsen om risker med personnummerbaserad statistik	572
15.7.5	Socialstyrelsen vill ha en utökad personuppgiftsbaserad statistik	576
15.7.6	Socialstyrelsen om behovet av författningsändringar	576
15.8	Socialtjänstdatautredningen	579
15.8.1	Datainspektionens remissyttrande	582
15.8.2	Socialstyrelsens remissyttrande	584
15.9	Utredningen om rätt information i vård och omsorg	588
15.10	Behov av lag om socialtjänstdataregister	589
15.10.1	Nuvarande reglering	589
15.10.2	Normgivning och skydd enligt grundlag	597
15.10.3	Behovet av bättre nationell statistik	597
15.10.4	En ny lag om socialtjänstdataregister	608
15.10.5	Tillämpningsområde	621
15.10.6	Ändamålet med behandlingen av personuppgifter	623
15.10.7	Personuppgifter som får behandlas	625
15.10.8	Uppgiftsskyldighet	629
15.10.9	Utlämnande av personuppgifter och sekretess ...	632
15.10.10	Bemyndiganden	633
15.10.11	Ändringar i bilagan till förordningen om den officiella statistiken	635
15.10.12	Förordningar som upphävs	636

INSATSER TILL ENSKILDA 637

16 Insatser efter behovsprövning – bistånd 639

16.1	Rätten till bistånd	639
16.1.1	Olika former av bistånd	640
16.1.2	Rättspraxis	642
16.1.3	Modeller och arbetssätt för att bedöma den enskildes behov	642
16.2	Diskussionen om nuvarande bestämmelse	645
16.2.1	Begreppet skälig levnadsnivå är inte preciserat ...	645

16.2.2	Förhållandet mellan skälig levnadsnivå och goda levnadsvillkor	647
16.3	Biståndsbestämmelsens bakgrund och utveckling	650
16.3.1	Införandet av rätten till bistånd	650
16.3.2	Översyner och förändringar under 1990-talet.....	652
16.3.3	Utformningen i 2001 års socialtjänstlag.....	654
16.4	Biståndsbestämmelsen ändras	656
16.4.1	En delad biståndsbestämmelse.....	657
16.4.2	Ett mer ändamålsenligt begrepp än skälig levnadsnivå	659
16.4.3	Krav på utformningen av biståndet	668
17	Insatser utan behovsprövning.....	669
17.1	Stöd och hjälp till enskilda	669
17.1.1	Allmänna förutsättningar att lämna stöd och hjälp	669
17.1.2	Stöd och hjälp enligt socialtjänstlagen	670
17.2	Insatser utan behovsprövning – erfarenheter och kritik	674
17.2.1	Linköpingsmodellen.....	675
17.2.2	Exempel från andra kommuner	677
17.2.3	Avbrutna försök	681
17.2.4	Kritik från IVO och avgöranden i kammarrätten.....	683
17.3	Utveckling och behov av förändring	686
17.3.1	Regelverket behöver bli mer flexibelt.....	687
17.3.2	Ny bestämmelse om insatser utan behovsprövning	691
17.3.3	Vilka insatser ska kunna tillhandahållas?	694
17.3.4	Insatser utan behovsprövning till barn som har fyllt 15 år	706
17.3.5	Informationsskyldighet.....	710
17.4	Myndighetsutövning och privata utförare.....	711
17.4.1	Begreppet myndighetsutövning.....	712
17.4.2	Överlämnande av uppgifter till privaträttsliga subjekt	713

17.4.3	Uppkommer myndighetsutövning vid tillämpning av utredningens förslag?	715
17.4.4	Alternativt förslag – myndighetsutövning, ärendehandläggning och överklagande	719
17.5	Dokumentation och uppföljning.....	728
17.5.1	Krav på dokumentation	728
17.5.2	Behandling av personuppgifter.....	733
17.5.3	Kvalitet och uppföljning.....	737
17.6	Utredningens förslag i förhållande till andra regelverk.....	738
17.6.1	Rätten till bistånd påverkas inte	738
17.6.2	Möjligheten att bevilja hemtjänst till äldre utan föregående behovsprövning behövs inte längre	739
17.6.3	Möjligheten att tillhandahålla servicetjänster enligt befogenhetslagen bör finnas kvar	740
17.6.4	Vetenskap och beprövad erfarenhet.....	742
17.6.5	Rätten till fri rörlighet och likabehandling inom EU	742
17.6.6	Ingen konflikt med Sveriges internationella åtaganden	743
17.6.7	Avgifter och mervärdesskatt	746
17.6.8	Konkurrensfrågor	747
17.7	Risker och farhågor	750
17.7.1	Överkonsumtion och ökade kostnader	750
17.7.2	Undanträngning.....	753
17.7.3	Barn som far illa eller riskerar att fara illa.....	754
17.7.4	Jämlikhet och icke-diskriminering.....	755
17.7.5	Likvärdighet över landet.....	756
17.7.6	Oseriösa utförare	757
17.8	Nationell uppföljning och utvärdering	759
17.9	Stöd för utvecklingen av en hållbar socialtjänst	760
17.9.1	Överenskommelse med Sveriges Kommuner och Regioner.....	760

18	Utformning av insatser till enskilda	763
18.1	Samlade krav på utformning av insatser till enskilda	763
18.2	Insatser till enskilda ska ge möjligheter till ett självständigt liv	764
18.2.1	Stöd till förmåga till självbestämmande, aktivitet och delaktighet.....	766
18.2.2	Betydelse vid bistånd och insatser utan behovsprövning	768
18.3	Insatser som avser personliga behov ska inriktas på ett värdigt liv och välbefinnande	769
18.3.1	Verksamhetens ansvar och den enskildes subjektiva upplevelse	771
18.3.2	Innebörden av värdigt liv och välbefinnande	773
18.3.3	Fortsatt arbete med värdefrågor och etiska principer i socialtjänsten.....	774
18.4	Möjlighet för den enskilda att bestämma när och hur insatser i boendet ges	775
	SÄRSKILT OM BARN OCH ÄLDRE	779
19	Förtydligt barnrättsperspektiv	781
19.1	Barnets rättigheter enligt barnkonventionen	781
19.1.1	Tidigare anpassning av socialtjänstlagen till barnkonventionen	782
19.2	Barnets bästa.....	783
19.2.1	Bestämmelser om barnets bästa i socialtjänstlagen.....	784
19.2.2	Ny översättning av barnkonventionen.....	786
19.2.3	Bestämmelsen om barnets bästa anpassas till barnkonventionens lydelse	787
19.3	Rätt till information.....	790
19.3.1	Barnets rätt till information i socialtjänsten	791
19.3.2	Rätten till information förtydligas i socialtjänstlagen.....	792

19.4	Rätt att framföra sina åsikter	794
19.4.1	Om barnet inte vill framföra sina åsikter ska detta respekteras	795
19.5	Samtal med barn	797
19.5.1	Samtal med barn utan vårdnadshavarens samtycke	798
19.5.2	Utökad möjlighet för socialtjänsten att samtala med barn utan vårdnadshavarens samtycke	800
19.5.3	Stöd för samtal med barn under en förhandsbedömning	805
19.6	Öppna insatser utan vårdnadshavarens samtycke till barn som är yngre än 15 år	806
19.7	Kontakt med föräldrar, syskon och andra närstående vid placering	806
19.7.1	Barnets behov av kontakt med syskon och föräldrar har uppmärksamats av tidigare utredningar	807
19.7.2	Betydelsen av kontakt med föräldrar	808
19.7.3	Betydelsen av kontakt med syskon under en placering	809
19.7.4	Placerade barn ska ges möjlighet till kontakt med föräldrar, syskon och andra närstående	811
19.8	Uppföljning av ett barns situation	814
19.8.1	Uppföljning efter avslutad utredning eller placering	814
19.8.2	Tiden för uppföljning förlängs	816
19.9	Barnombud	821
19.9.1	Förutsättningar för att ha med stödperson	822
19.9.2	Frågan om barnombud bör utredas vidare	823
19.10	Gallring av barns personakter	826
19.10.1	Gallring inom socialtjänsten sker efter fem år	826
19.10.2	Varför gallras handlingarna?	827
19.10.3	Negativa konsekvenser av dagens gallring	828
19.10.4	Gallringen av barnakter och tiden för sekretess bör ses över	830

20	Regleringen av äldreomsorgen	833
20.1	Äldreomsorgen som en del av socialtjänsten	833
20.1.1	Äldreomsorg och övriga insatser inom socialtjänsten.....	835
20.1.2	Äldreomsorg och hälso- och sjukvård för äldre personer	835
20.2	Huvudlinjer inom äldreomsorgen.....	837
20.2.1	Insatser och resurser.....	837
20.2.2	Äldreomsorgens kvalitet	840
20.2.3	Aktuellt arbete på nationell nivå.....	845
20.3	Tidigare bedömningar och förslag om särlagstiftning för äldre personer	847
20.3.1	En gemensam vård- och omsorgslag	847
20.3.2	Förslag från 2010-talet om sammanhållen vård och omsorg	849
20.3.3	De senaste årens diskussion om en särlagstiftning inom äldreområdet.....	850
20.3.4	Erfarenheter av särlagstiftning i Finland.....	852
20.4	Äldreomsorgens reglering	854
20.4.1	Behövs en särlagstiftning för äldreomsorgen?.....	855
20.4.2	Fortsatt arbete med utgångspunkt i socialtjänstlagen och lagstiftningen för hälso- och sjukvården.....	859
20.4.3	Demokratisk förankring av äldreomsorgens förutsättningar och innehåll.....	866

DEL 2**SAMVERKAN, ANSVARSFÖRDELNING
OCH VISSA ANDRA FRÅGOR..... 867****21 Samverkan mellan kommuner 869**

21.1 Behovet av att samverka inom socialtjänsten..... 869

21.2 Kommunalrättsliga förutsättningar för samverkan 870

21.2.1 Klargörande av vissa centrala begrepp 870

21.2.2 Den kommunala befogenheten 874

21.2.3 Former för kommunal samverkan 875

21.2.4 Avtalssamverkan och upphandlingsreglerna 879

21.3 Behovet av möjligheter till samverkan 883

21.3.1 Upplyningsbestämmelse om avtalssamverkan... 883

22 Ansvarsfördelning 887

22.1 Ansvarsfördelning mellan kommuner..... 887

22.1.1 Vistelsekommunens ansvar 887

22.1.2 Huvudregeln ändras men vistelsekommunens
ansvar kvarstår 88922.2 Ansvarsfördelning mellan kommunfullmäktige
och socialnämnden 894

22.2.1 Ansvarsfördelningen förtydligas 895

22.2.2 Hänvisningen till lagen om gemensam nämnd
inom vård- och omsorgsområdet upphävs 89622.3 Ansvarsfördelningen för personer med missbruk
och beroende..... 897

22.3.1 Gemensamt ansvar 897

22.3.2 Behov av översyn..... 899

**23 Förhållandet mellan socialtjänstlagen
och annan lagstiftning 903**

23.1 Socialtjänstlagen och förvaltningslagen 903

23.1.1 Förfaranderegler vid handläggning av ärenden ... 903

23.1.2	Förhållandet mellan socialtjänstlagen och förvaltningslagen tydliggörs	907
23.1.3	Inget behov av partsinsyn och kommunikation i s.k. köärenden	911
23.1.4	Företrädare inför socialnämnden.....	913
23.1.5	Ändring av gynnande beslut	915
23.2	Socialtjänstlagen och kommunallagen	920
23.2.1	Delegation inom socialtjänsten	920
23.2.2	Begränsning av delegationsrätten	920
23.2.3	Beslut om umgängesbegränsning och hemlighållande av vistelseort får bara delegeras i brådskande fall.....	922
23.2.4	Utvidgad rätt för socialnämnden att delegera beslutanderätt	924
23.2.5	Beslut om umgängesbegränsning och hemlighållande av vistelseort ska kunna delegeras	928
23.2.6	Möjligheten att delegera beslut om ansökan om fortsatt omhändertagande för tillfällig vård förtydligas	929
23.2.7	Inget behov av att delegera ärenden om upphörande av medgivande till internationella adoptioner	931
24	Handläggning och dokumentation	933
24.1	Tillkomst av bestämmelser och utvecklingen fram till i dag.....	933
24.2	Socialtjänstlagens reglering av handläggning och dokumentation.....	934
24.2.1	Handläggning av ärenden.....	934
24.2.2	Dokumentation	936
24.3	Socialstyrelsens föreskrifter	937
24.4	Kommunala riktlinjer	938
24.5	Systematiska arbetssätt och standardiserade bedömningsmetoder	939

24.6	Genomförandeplaner	939
24.7	Administrationn har ökat.....	940
24.7.1	Tillsynens påverkan.....	941
24.7.2	Professionens handlingsutrymme	942
24.7.3	Uppdrag till Socialstyrelsen.....	942
25	Andra ändringar.....	945
25.1	Bestämmelser som tillkommer eller upphävs	945
25.1.1	Definition av begreppet barn.....	945
25.1.2	Hur socialtjänsten bör tillhandahålla sociala tjänster	947
25.1.3	Uppsökande verksamhet	948
25.1.4	Ny upplysningsbestämmelse om offentlighets- och sekretesslagen	949
	ÖVRIGT.....	953
26	Ikraftträdande och övergångsbestämmelser	955
26.1	Ikraftträdande.....	955
26.2	Övergångsbestämmelser	955
27	Konsekvenser av förslagen	957
27.1	Utgångspunkter för analysen	957
27.2	Samhällsekonomiska konsekvenser.....	958
27.2.1	Bakomliggande faktorer som påverkar	959
27.2.2	Förebyggande perspektiv.....	960
27.2.3	Samhällsplanering.....	966
27.2.4	Insatser utan behovsprövning	967
27.3	Ekonomiska konsekvenser.....	967
27.3.1	Förebyggande perspektiv.....	968
27.3.2	Lätt tillgänglig socialtjänst.....	969
27.3.3	Samhällsplanering.....	969
27.3.4	Planering av insatser.....	970
27.3.5	Särskilda avgifter	971

27.3.6	Stöd för utvecklingen av en mer hållbar socialtjänst.....	972
27.3.7	Insatser utan behovsprövning.....	972
27.3.8	En kunskapsbaserad socialtjänst.....	976
27.3.9	Krav på ett respektfullt bemötande.....	978
27.3.10	God kvalitet.....	979
27.3.11	Krav på uppföljning införs.....	980
27.3.12	Nationellt stöd för uppföljning.....	981
27.3.13	En ny lag om socialtjänstdataregister.....	982
27.3.14	Rätten till bistånd.....	984
27.3.15	Rutiner mot missförhållanden.....	985
27.3.16	Socialtjänstens inriktning på vissa grupper.....	986
27.3.17	Förtydligt barnrättsperspektiv.....	987
27.3.18	Övriga förslag.....	991
27.4	Konsekvenser för den kommunala självstyrelsen.....	993
27.4.1	Övergripande planering.....	993
27.4.2	Insatser utan behovsprövning.....	995
27.4.3	En kunskapsbaserad socialtjänst.....	996
27.4.4	Krav på uppföljning införs.....	997
27.4.5	En ny lag om socialtjänstdataregister.....	997
27.4.6	Rutiner mot missförhållanden.....	998
27.4.7	Förtydligt barnrättsperspektiv.....	999
27.4.8	Övriga förslag.....	1000
27.5	Konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet.....	1004
27.6	Konsekvenser för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet.....	1008
27.7	Konsekvenser för små företag.....	1009
27.8	Konsekvenser för jämställdheten mellan kvinnor och män.....	1010
27.9	Konsekvenser för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen.....	1014
27.10	Konsekvenser för barn.....	1017
27.10.1	Förtydligt barnrättsperspektiv.....	1017
27.10.2	Insatser utan behovsprövning.....	1018

27.10.3	Övriga förslag.....	1021
27.11	Konsekvenser för personlig integritet.....	1023
27.11.1	En ny lag om socialtjänstdataregister	1023
27.11.2	Behandling av personuppgifter för handläggning av ärenden och genomförande av insatser.....	1032
28	Författningskommentar	1035
28.1	Förslaget till socialtjänstlag.....	1035
28.2	Förslaget till lag om socialtjänstdataregister.....	1151
28.3	Förslaget till lag om ändring i rättegångsbalken.....	1161
28.4	Förslaget till lag om ändring i föräldrabalken.....	1163
28.5	Förslaget till lag om ändring i brottsbalken.....	1166
28.6	Förslaget till lag om ändring i lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare	1167
28.7	Förslaget till lag om ändring i arbetsmiljölagen (1977:1160)	1169
28.8	Förslaget till lag om ändring i polislagen (1984:387)	1169
28.9	Förslaget till lag om ändring i tandvårdslagen (1985:125)	1170
28.10	Förslaget till lag om ändring i lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall.....	1171
28.11	Förslaget till lag om ändring i lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga	1173
28.12	Förslaget till lag om ändring i lagen (1990:1402) om övertagande av vissa sjukhem och andra vårdinrättningar	1175
28.13	Förslaget till lag om ändring i folkbokföringslagen (1991:481)	1175
28.14	Förslaget till lag om ändring i lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård.....	1176

28.15 Förslaget till lag om ändring i lagen (1991:1137) om rättspsykiatrisk undersökning	1176
28.16 Förslaget till lag om ändring i lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade	1177
28.17 Förslaget till lag om ändring i lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl.	1178
28.18 Förslaget till lag om ändring i lagen (1997:191) med anledning av Sveriges tillträde till Haagkonventionen om skydd av barn och samarbete vid internationella adoptioner	1180
28.19 Förslaget till lag om ändring i lagen (1997:192) om internationell adoptionsförmedling.....	1180
28.20 Förslaget till lag om ändring i lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring	1181
28.21 Förslaget till lag om ändring i lagen (1999:332) om ersättning till steriliserade i vissa fall.....	1182
28.22 Förslaget till lag om ändring i inkomstskattelagen (1999:1229).....	1182
28.23 Förslaget till lag om ändring i lagen (2001:181) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet	1183
28.24 Förslaget till lag om ändring i lagen (2001:454) om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten.....	1183
28.25 Förslaget till lag om ändring i lagen (2002:546) om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten.....	1184
28.26 Förslaget till lag om ändring i lagen (2003:192) om gemensam nämnd inom vård- och omsorgsområdet	1185
28.27 Förslaget till lag om ändring i smittskyddslagen (2004:168).....	1186

28.28 Förslaget till lag om ändring i lagen (2005:466) om beräkning av inkomstprövade socialförsäkrings- förmåner m.m. för neurosedynskadade.....	1186
28.29 Förslaget till lag om ändring i utlänningslagen (2005:716)	1187
28.30 Förslaget till lag om ändring i lagen (2005:807) om ersättning för viss mervärdesskatt för kommuner, regioner, kommunalförbund och samordningsförbund ...	1188
28.31 Förslaget till lag om ändring i lagen (2006:469) om behandling av personuppgifter vid Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen	1188
28.32 Förslaget till lag om ändring i lagen (2006:546) om utrymning och inkvartering m.m. under höjd beredskap	1189
28.33 Förslaget till lag om ändring i lagen (2007:171) om registerkontroll av personal vid vissa boenden som tar emot barn	1189
28.34 Förslaget till lag om ändring i lagen (2008:450) med kompletterande bestämmelser till Bryssel II- förordningen	1190
28.35 Förslaget till lag om ändring i lagen (2009:47) om vissa kommunala befogenheter	1191
28.36 Förslaget till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)	1192
28.37 Förslaget till lag om ändring i lagen (2009:724) om nationella minoriteter och minoritetsspråk.....	1194
28.38 Förslaget till lag om ändring i socialförsäkringsbalken	1195
28.39 Förslaget till lag om ändring i fängelselagen (2010:610)...	1197
28.40 Förslaget till lag om ändring i patientsäkerhetslagen (2010:659)	1198
28.41 Förslaget till lag om ändring i skollagen (2010:800)	1199

28.42 Förslaget till lag om ändring i lagen (2010:801) om införande av skollagen (2010:800).....	1205
28.43 Förslaget till lag om ändring i plan- och bygglagen (2010:900).....	1205
28.44 Förslaget till lag om ändring i alkohollagen (2010:1622) .	1208
28.45 Förslaget till lag om ändring i lagen (2012:318) om 1996 års Haagkonvention	1208
28.46 Förslaget till lag om ändring i lagen (2012:663) om ersättning på grund av övergrepp eller försummelser i samhällsvården av barn och unga i vissa fall	1209
28.47 Förslaget till lag om ändring i skuldsaneringslagen (2016:675).....	1209
28.48 Förslaget till lag om ändring i hälso- och sjukvårdslagen (2017:30)	1210
28.49 Förslaget till lag om ändring i lagen (2017:151) om meddelarskydd i vissa enskilda verksamheter.....	1214
28.50 Förslaget till lag om ändring i lagen (2017:372) om stöd vid klagomål mot hälso- och sjukvården	1215
28.51 Förslaget till lag om ändring i lagen (2017:612) om samverkan vid utskrivning från slutna hälso- och sjukvård.....	1215
28.52 Förslaget till lag om ändring i kommunallagen (2017:725)	1216
28.53 Förslaget till lag om ändring i lagen (2018:9) om bistånd till enskilda efter evakueringar till Sverige	1217
28.54 Förslaget till lag om ändring i lagen (2018:162) om statlig ersättning till personer som har fått ändrad konstillhörighet fastställd i vissa fall.....	1218
28.55 Förslaget till lag om ändring i lagen (2018:222) om bostadsanpassningsbidrag	1218

28.56 Förslaget till lag om ändring i lagen (2018:649) om förbud mot innehav av berusningsmedel m.m. vid hem för vård eller boende	1219
28.57 Förslaget till lag om ändring i lagen (2018:1937) om tillgänglighet till digital offentlig service	1219
28.58 Förslaget till lag om ändring i lagen (2020:62) om hemlig dataavläsning	1220
Särskilda yttranden	1223
Källförteckning	1233
Bilagor	
Bilaga 1 Kommittédirektiv 2017:39	1275
Bilaga 2 Kommittédirektiv 2018:69	1291
Bilaga 3 Kommittédirektiv 2020:46	1297
Bilaga 4 Jämförelsetabeller	1299
Bilaga 5 Kostnadskonsekvenser	1313

Sammanfattning

Utredningens uppdrag och arbete

Regeringen beslutade den 6 april 2017 att tillsätta en särskild utredare att göra en översyn av socialtjänstlagen (2001:453), förkortad SoL, och vissa av socialtjänstens uppgifter. Syftet med uppdraget är att utforma en socialtjänst som bidrar till social hållbarhet med individen i fokus och som med ett förebyggande perspektiv ger människor lika möjligheter och rättigheter. Vidare ska socialtjänsten erbjuda behovsanpassade insatser med ett förebyggande och kunskapsbaserat perspektiv. Utredaren ska bl.a. se över och lämna förslag beträffande socialtjänstlagens struktur och konstruktion, tillgången till en jämlik, jämställd och likvärdig socialtjänst, en hållbar socialtjänst som främjar långsiktigt strukturellt förebyggande arbete och minskar behovet av individuella insatser samt socialtjänstens uppdrag. Översynen ska resultera i en lagstiftning som främjar effektiva och kunskapsbaserade insatser av god kvalitet inom befintliga ramar. Lagstiftningen ska ge utrymme att ta tillvara medarbetarnas kompetens för att utveckla verksamheten och att fokusera på kärnverksamheten. De förslag som utredaren lämnar ska bidra till ökad kvalitet utan att leda till ökade kostnader för stat eller kommun. Utredningen antog namnet Framtidens socialtjänst.

Utredningen överlämnade den 24 april 2018, på eget initiativ, delbetänkandet *Ju förr desto bättre – vägar till en förebyggande socialtjänst* (SOU 2018:32).

Genom tilläggsdirektiv (dir. 2018:69), beslutade den 19 juli 2018, fick utredningen i uppdrag att se över barnrättsperspektivet i socialtjänstlagen, analysera huruvida en särlagstiftning för äldre är motiverat samt att se över socialnämndens möjlighet att delegera beslutande-rätt i ärenden som rör lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser

om vård av unga (LVU) och lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall (LVM).

Genom tilläggsdirektiv (dir. 2020:46), beslutade den 30 april 2020, fick utredningen ytterligare utredningstid till den 3 augusti 2020.

Utredningen har under sitt arbete haft en kontinuerlig dialog med för uppdraget relevanta myndigheter och organisationer. Utredningen har även haft löpande kontakter och samtal med andra pågående utredningar. Utöver den av regeringen beslutade och förordnade parlamentariska referensgruppen, har utredningen lagt stor vikt vid att inhämta synpunkter från organisationer som företräder de brukare som i många fall kommer i kontakt med socialtjänstens verksamhet. Utredningen har därför valt att på eget initiativ upprätta ett samtalsforum med ett tvärsnitt av civilsamhällets organisationer som i ett eller annat avseende är intressenter inom frågeområdet. Av de organisationer utredningen bjudit in har drygt 30 organisationer valt att delta i referensgruppen.

Utredningens utgångspunkter

Utredningen har som utgångspunkt för sitt arbete haft såväl ett individ- som verksamhetsperspektiv. Båda perspektiven hänger tätt samman och utredningens mål har varit att åstadkomma förbättringar i lagstiftningen som påverkar människor och kommuner positivt. Det handlar om möjligheten att ge och rätten att få behov tillgodosedda. Det handlar om att kunna lyssna på och bli lyssnad till och tillsammans skapa delaktighet i vård, omsorg och behandling. Det handlar om att kunna ge och kunna få stöd och hjälp tidigt och när någon behöver det. Och det handlar om att kunna erbjuda och ta del av stöd och hjälp på ett enkelt sätt och nära till hands.

Av direktiven framgår att de förslag som utredningen lägger fram ska åstadkomma en hållbar socialtjänst. En av utredningens utgångspunkter har varit att få till stånd långsiktiga förändringar som påverkar både människor och kommuner positivt och ger förutsättningar för en hållbar socialtjänst. En annan utgångspunkt har varit att utredningen inte får lägga förslag som är kostnadsdrivande eller ambitionshöjande. Utredningen har därför utgått från och analyserat hur socialtjänsten kan ges möjlighet att utföra sitt uppdrag på ett bättre och mer effektivt sätt. Utifrån dessa utgångspunkter har utredningen

identifierat några områden som bedömts vara särskilt viktiga för att åstadkomma en hållbar socialtjänst och som säkerställer att samhällets resurser används till största möjliga nytta för medborgarna och på ett effektivt sätt. Med detta för ögonen har utredningen lämnat förslag som tillsammans skapar förutsättningar för en hållbar socialtjänst. De större förslag som utredningen presenterar i betänkandet handlar om en förebyggande och lätt tillgänglig socialtjänst, om övergripande planering och planering av insatser, en kunskapsbaserad socialtjänst och om möjligheten att tillhandahålla insatser utan föregående behovsprövning. Förslagen bildar tillsammans en helhet i vilken de olika delarna är beroende av och förutsätter varandra.

Utredningen har lämnat några frågor utan ställningstaganden eller utredningsunderlag. Det gäller bl.a. uppdraget att se över om det finns behov av att införa ett krav på socialt ansvarig samordnare. Utredningen har också avgränsat sig från frågan om samverkan mellan huvudmän. Detta då utredningen tidigt kunnat konstatera att problemen med samverkan är svåra att lösa genom reglering. Att kommuner, regioner och andra huvudmän ska samverka framgår redan av lagen i dag. På vilket sätt, och hur det ska gå till, har utredningen inte ansett vara en fråga att lösa inom ramen för lagstiftningen. Därmed har utredningen inte heller tagit sig an bestämmelserna om individuella planer.

En ny socialtjänstlag

Lagens struktur och konstruktion

Utredningen föreslår att en ny socialtjänstlag ska ersätta den nuvarande lagen. För att göra lagen mer pedagogisk och överblickbar har lagen delats in i avdelningar. Eftersom socialtjänstlagen är en lag som ändras relativt ofta underlättar dessutom indelningen i avdelningar införandet av nya bestämmelser utan att den befintliga strukturen går förlorad.

De senaste årens utveckling mot en alltmer detaljreglerad socialtjänstlag talar, enligt utredningen, för att det framöver kan vara svårt att upprätthålla lagens karaktär av ramlag. Samtidigt är det angeläget att socialtjänstlagen är flexibel och möjliggör individuella anpassningar. Utredningens ambition har därför varit att lagen i större utsträckning ska återfå karaktären av ramlag och därmed även lämna större utrymme för helhetssyn på individen. Som ett led i detta arbete har

utredningen övervägt att ta bort de bestämmelser för olika grupper som finns i nuvarande 5 kap. socialtjänstlagen. Detta har emellertid inte bedömts vara praktiskt genomförbart och i stället föreslår utredningen att lagen i stället ska strukturerats så att nuvarande gruppindelning tonas ner. För att skapa en ökad jämlikhet mellan grupper och samtidigt minska lagens detaljeringsgrad föreslår utredningen att vissa bestämmelser som i dag enbart gäller för särskilda grupper ska gälla alla.

Lagens tillämpningsområde

Varje kommun svarar enligt socialtjänstlagen för socialtjänsten inom sitt område. Av socialtjänstlagen framgår emellertid inte vad som avses med socialtjänst. Detta trots att begreppet förekommer i flera bestämmelser samt även är centralt för att avgränsa lagens tillämpningsområde. För att tydliggöra vilka verksamheter som omfattas av socialtjänstlagens tillämpningsområde föreslår utredningen att det i socialtjänstlagen införs en bestämmelse som anger vad som avses med socialtjänst i lagen. Detta är relevant dels för att ringa in de verksamheter som ska omfattas av lagen, bl.a. vad gäller vetenskap och beprövad erfarenhet, kvalitet och uppföljning samt handläggning och dokumentation, dels för att göra den nya socialtjänstlagen lättare att förstå.

Med socialtjänst avses i lagen verksamhet som bedrivs med stöd av socialtjänstlagen, LVU eller LVM samt annan verksamhet som enligt lag eller förordning ska bedrivas av socialnämnd eller Statens institutionsstyrelse. Som socialtjänst ska däremot inte räknas sådan verksamhet som Statens institutionsstyrelse bedriver med stöd av skollagen (2010:800) eller förordningen (1983:28) om undervisning av barn och ungdomar som vistas vid särskilda ungdomshem. Som socialtjänst räknas inte heller tillsyn som Inspektionen för vård och omsorg utövar med stöd av socialtjänstlagen. Skulle det i annan lag eller förordning finnas avvikande bestämmelser för sådan verksamhet i socialtjänstlagen definieras som socialtjänst så tillämpas de avvikande bestämmelserna.

En mer enhetlig begreppsanvändning

Utredningen har gått igenom begreppsanvändningen i lagen och kan konstatera att den i flera delar inte är stringent. Det bidrar till att lagen kan vara svår att förstå. Utredningen har därför försökt att göra begreppsanvändningen i den nya lagen mer enhetlig. Flera begrepp används t.ex. med samma innebörd varför dessa ersatts med ett begrepp.

För att göra begreppsanvändningen mer enhetlig i föreslår utredningen att begreppet insatser användas genomgående i lagen. Begreppet ”stöd och hjälp” och ”sociala tjänster” har därför ersatts med begreppet insatser. Begreppet ”öppna insatser” i 3 kap. 6 a § SoL förs inte över till den nya lagen. För att innebörden av begreppet insatser ska var tydligt föreslår utredningen att det i lagen ska anges att socialnämnden ska erbjuda *insatser* i form av rådgivning, omsorg, vård, stöd och annan hjälp till enskilda som behöver det.

Begreppet service har inte förts över till den nya lagen. Det innebär bl.a. att särskilda boendeformer för service och omvårdnad för äldre som behöver särskilt stöd i den nya lagen i stället benämns ”särskilda boendeformer för äldre personer som behöver omvårdnad och särskilt stöd”. Bostäder med särskild service för personer med funktionsnedsättningar benämns i den nya lagen ”bostäder med särskilt stöd” för personer med funktionsnedsättning.

För att begreppsanvändningen ska blir mer enhetlig har utredningen även övervägt om begreppet kommun eller socialnämnd skulle kunna användas i stort sett genomgående i lagen men har bedömt att det inte är lämpligt. Utredningen föreslår däremot att ansvarigt organ för att fullgöra uppgifter inom socialtjänsten i några bestämmelser ändras från kommunen till socialnämnden.

Socialtjänsten mål

Socialtjänstlagen har utformats med syftet att den ska vara en målriktad ramlag, och de mål som anges i lagen har stor betydelse för hur socialtjänstens verksamhet inriktas och utformas. I socialtjänstlagens inledande målbestämmelse anges att samhällets socialtjänst på demokratis och solidaritetens grund ska främja människornas ekonomiska och sociala trygghet, jämlikhet i levnadsvillkor och aktiva deltagande i samhällslivet. Under hänsynstagande till människans ansvar för sin och andras sociala situation ska socialtjänsten inriktas på

att frigöra och utveckla enskildas och grupper egna resurser. Verksamheten ska bygga på respekt för människornas självbestämmanderätt och integritet.

Dessa mål är övergripande i meningen att de avser alla verksamheter inom socialtjänsten oavsett om det gäller arbete på samhälls-, grupp- eller individnivå. Det är angeläget att betona vikten av att de principer och mål som gäller för socialtjänsten måste kopplas till hur verksamheten sammantaget kan säkerställa jämlikhet, jämställdhet och likvärdighet. Arbetet med att följa principerna och uppnå målen förutsätter enligt utredningen ett systematiskt kvalitetsarbete med uppföljning, användning av vetenskap och beprövad erfarenhet samt reflektion över normer och värderingar som kan påverka bemötandet av den enskilde.

Jämställdhet som mål

Utredningen anser att socialtjänsten ska främja både jämlika och jämställda levnadsvillkor. Jämlikhet och jämställdhet hänger nära samman, men är inte samma sak. Jämlikhet handlar om rättvisa villkor mellan individer och grupper i samhället medan jämställdhet gäller förhållandet mellan kvinnor och män, flickor och pojkar. Utredningen föreslår därför att socialtjänstlagens nuvarande målbestämmelser kompletteras med att socialtjänsten, utöver jämlika, även ska främja människornas jämställda levnadsvillkor. Genom att ange både jämlikhet och jämställdhet i de övergripande målen blir det tydligt att socialtjänsten särskilt måste arbeta med jämställdhet.

För att det nya målet ska nå förändring även i det dagliga mötet mellan den enskilde och professionella inom socialtjänsten behövs en fördjupad beskrivning och analys av vad som definierar genusbias utifrån socialtjänstens uppdrag, ansvar och förutsättningar. Utredningen föreslår därför att regeringen bör ge lämplig myndighet i uppdrag att göra en fördjupad beskrivning och analys av aspekter av genusbias inom socialtjänstens område.

Ett förebyggande perspektiv

Det finns i dag ett stort antal människor i utanförskap i samhället, vilket leder till mänskligt lidande och ohälsa. Det leder dessutom till en ineffektiv användning av offentliga resurser. Även sociala problem orsakar mänskligt lidande och stora kostnader för samhället. För att motverka detta och minska framtida behov av insatser till enskilda anser utredningen att socialtjänsten behöver lägga större fokus på förebyggande arbete. Tidiga och förebyggande insatser kan bidra till att tidpunkten för mer ingripande vård- och omsorgsinsatser skjuts fram eller i bästa fall förhindras. Genom att uppmärksamma risker och även behovet av tidiga, förebyggande och rehabiliterande insatser kan socialtjänstens arbete ge positiva effekter för såväl de personer som berörs som för kommunens resurser.

Utredningen kan inte nog understryka vikten av att socialtjänsten har ett förebyggande perspektiv och arbetar förebyggande oavsett om det handlar om övergripande arbete, i samverkan med andra, kommunens planering, insatser till grupper eller insatser till enskilda.

I syfte att skapa förutsättningar för ett långsiktigt förebyggande arbete inom socialtjänsten föreslår utredningen att det i socialtjänstlagen ska anges att socialtjänsten ska ha ett förebyggande perspektiv. Målet är att perspektivet ska genomsyra hela socialtjänstens verksamhetsområde och på samtliga nivåer; samhälls-, grupp- och individnivå och tillämpas av beslutsfattare och yrkesverksamma inom alla socialtjänstens verksamheter.

En lätt tillgänglig socialtjänst

Det förebyggande arbetet hänger nära samman med att enskilda har kunskap om socialtjänsten och enkelt kan kontakta den. Utöver att ha ett förebyggande perspektiv behöver socialtjänsten också särskilt arbeta med hur personer enkelt ska kunna ha kontakt med socialtjänsten. En lätt tillgänglig socialtjänst gör det enkelt för människor att få information om verksamheten – inklusive egna rättigheter – samt att ta och ha kontakt med den.

De regler som redan avser tillgänglighet inom socialtjänsten gäller viktiga områden såsom god förvaltning och fysisk tillgänglighet till lokaler. Utöver dessa regler föreslår utredningen en bestämmelse som ger tillgänglighetsbegreppet en generell betydelse för socialtjänstens

verksamhet. Inriktningen ska regleras tillsammans med det förebyggandet perspektivet. Socialtjänstens ska således ha ett förebyggande perspektiv och inriktas på att vara lätt tillgänglig. Bestämmelsen anger en övergripande inriktning för hur socialtjänsten ska planeras och utformas när det gäller den enskildes möjligheter till kontakt med verksamheten.

Lagens indelning i olika grupper

Den ursprungliga ambitionen med socialtjänstlagen, att precisera lagens övergripande mål och inriktningar inom vissa ”huvudfunktioner” har med tiden 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, vilken aldrig kan bli uttömmande.

Utredningen har övervägt att ta bort merparten av de särskilda bestämmelser som gäller för olika grupper. Detta för att tydligare framhålla individperspektivet och lagens karaktär av ramlag med förutsättningar att möta nya behov i ett föränderligt samhälle. Principiellt har intresset för en sådan förändring varit stort från flera av de aktörer som utredningen haft kontakt med under sitt arbete. Samtidigt har det framkommit betydande oro och farhågor för hur en sådan förändring skulle påverka den enskildes möjligheter att hävda sina rättigheter och förstå vilka skyldigheter socialtjänsten har. Oron och farhågorna gäller också möjligheterna att upprätthålla och utveckla en tillräckligt specialiserad kompetens för att möta olika behov av stöd, omsorg och vård.

Utredningen har därför i stället valt att huvudsakligen låta de särskilda bestämmelserna finnas 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.

Denna strukturella förändring innebär att målgruppsindelningen tonas ned på följande sätt:

- nuvarande 5 kap. SoL där bestämmelser som avser olika grupper samlats, utgår ur lagen,
- vissa bestämmelser som avser grupper görs generellt tillämpliga för alla personer som exempelvis har en viss typ av insats,
- andra bestämmelser formuleras som preciserade uppgifter för socialtjänsten och inte som särskilda bestämmelser för vissa grupper,
- några bestämmelser kvarstår i nuvarande lydelse men placeras i kapitel med inriktning på socialtjänstens verksamhet, och
- bestämmelser som avser barn och unga samlas i en egen avdelning.

Vidare föreslår utredningen vissa språkliga förändringar när det gäller benämningar av enskilda. Bland annat utgår den kategoriserande termen ”missbrukare” ur socialtjänstlagen. I stället ska det i relevanta bestämmelser hänvisas till missbruks- och beroendevård.

Övergripande planering

Samhällsplanering

Av socialtjänstlagen framgår att socialnämnden ska göra sig väl förtrogen med levnadsförhållandena i kommunen, medverka i samhällsplaneringen och i samarbete med andra samhällsorgan, organisationer, föreningar och enskilda främja goda miljöer i kommunen. Socialtjänstens medverkan i samhällsplaneringen handlar främst om att påverka den platsspecifika stadsplaneringen av befintliga eller nya områden där samhällsplanerare och socialtjänst kan samarbeta för att nå bästa resultat. Kunskapen om hur förändringar i bebyggelsemiljö påverkar de sociala förutsättningarna är ganska välkända i dag. Den fysiska miljön påverkar den sociala miljön som i sin tur påverkar de människor som bor där. Egenskaper i miljöerna kan till exempel främja eller motverka ungdoms- och gängkriminalitet eller påverka ungas möjligheter till goda skolresultat.

Bestämmelserna om socialtjänstens medverkan i samhällsplaneringen är ett viktigt inslag i socialtjänstlagen. Genom dessa bestäm-

melser ska socialtjänsten ges möjlighet att förebygga sociala problem och svårigheter på en övergripande nivå. Tanken är också att samhällsplaneringen ska utformas utifrån kunskapen om sociala villkor. Ofta kan socialtjänsten i ett tidigt skede se problem som om de inte åtgärdas kan accelerera och leda till såväl stora sociala förluster som höga samhälleliga kostnader. Socialtjänsten kan till viss del själv hantera dessa problem genom insatser till enskilda och grupper, inte minst genom förebyggande och tidiga insatser. Men ibland är de problem som socialtjänsten uppmärksammar av sådan karaktär att sådana insatser inte är tillräckliga. Lösningen kan i stället ligga i strukturiinriktade åtgärder, dvs. åtgärder på samhällsnivå och fysisk planering.

En förutsättning för en mer socialt inriktad samhällsplanering och stadsutveckling är att socialtjänstens kunskaper tas till vara. För att detta ska vara möjligt och för att kunskaperna ska få genomslag behöver den fysiska planeringen kompletteras med sociala kunskaper och perspektiv.

Utredningen föreslår därför att plan- och bygglagen kompletteras med en bestämmelse som tar sikte på de sociala aspekterna i planläggningen. Den föreslagna bestämmelsen är ett komplement till den bestämmelse i socialtjänstlagen som reglerar socialnämndens medverkan i samhällsplaneringen. Avsikten med regleringen är att tillföra social sakkunskap och underlag till samhällsplaneringen.

För att tydliggöra kommunens ansvar och förstärka socialnämndens medverkan i samhällsplaneringen föreslår utredningen därtill att det i plan- och bygglagen regleras att översiktsplanen ska ange inriktningen för den långsiktiga utvecklingen av den sociala miljön.

Planering av insatser

Kommunen ska planera sina insatser

Kommunen har i nuvarande socialtjänstlag ett ansvar för att planera sina insatser för äldre och personer med funktionsnedsättning. Genom övergripande planering och god framförhållning skapas bättre förutsättningar för socialtjänsten att anpassa verksamheten efter ändrade förhållanden. Därmed kan resurserna användas mer effektivt. Kommunens ansvar att planera sina insatser inom socialtjänsten bör emellertid inte vara begränsat till äldre personer och personer med

funktionsnedsättning utan i stället avse alla enskilda. Utredningen föreslår därför att ansvaret vidgas.

Syftet med att vidga ansvaret för planeringen är att tydliggöra att kommunens ansvar omfattar ett aktivt arbete med förutsättningar för att, i god tid, kunna tillgodose behoven av insatser. Ett grundläggande syfte med kommunens planering ska vara att tillgodose enskildas behov av insatser och på så sätt även förhindra att väntetider och oskäligt långa tider mellan beslut och verkställighet av beslut uppstår. Kommunernas planering av insatser är en förutsättning för att enskilda ska kunna få de insatser de har rätt till och därmed också viktig ur rättssäkerhetssynpunkt. Planeringen ska avse kommunens behov av insatser, dvs. det övergripande behovet av olika insatser och inte planering av insatser i det enskilda fallet.

Planeringen av insatser bör knytas nära annan planering i kommunen, bl.a. bostadsförsörjningsplanering. Det är också angeläget att planeringen knyts an till socialtjänstens förebyggande perspektiv, målet om en lätt tillgänglig socialtjänst och till en förbättrad tillgänglighet för personer med funktionsnedsättning. Vid planering bör kommunen alltid överväga hur insatserna ska tillhandahållas och om det kan finnas fördelar med att tillhandahålla insatserna utan föregående behovsprövning.

Förebyggande arbete kräver en långsiktig kommunal planering av kommunens insatser till grupper och enskilda. I detta ingår också att beakta behovet av just förebyggande och tidiga insatser. Utredningen föreslår därför att kommunen vid planeringen särskilt ska beakta behovet av tidiga och förebyggande insatser. I planeringen ska kommunen, vid behov, samverka med regionen samt andra samhällsorgan och organisationer.

Bestämmelserna om särskild avgift upphävs

Det finns ett flertal orsaker till att beslut av kommuner inte verkställs. Tillgång och efterfrågan är naturligtvis en avgörande faktor i sammanhanget. Den enklaste förklaringen till varför beslut inte verkställs inom skäligen tid är att den beslutade insatsen inte finns att tillgå. Det kan handla om en plats i särskilt boende, en kontaktperson för en person med funktionsnedsättning, ett familjehem för barn eller en behandlingsinsats till någon med beroendeproblematik. Av utvär-

deringar som genomförts framkommer att de grundläggande problemen och bakomliggande orsakerna till de långa väntetiderna inte är ett ”kommunalt beteendeproblem” eller ett utslag av att kommunerna trotsar lagstiftningen. I stället bottnar väntetiderna i problem med resurser och bristande planering.

Enligt utredningens uppfattning bör den statliga styrningen av kommuner och regioner ske på någorlunda likvärdigt sätt. Styrningen påverkar bilden av förtroendet för huvudmännen.

Utredningen anser att problemet med ej verkställda beslut kan lösas på ett bättre sätt än med sanktionsavgifter. I stället kan kommunernas ansvar för planering utvidgas och tillsynsmyndigheten med stöd av det vanliga granskningsinstitutet granska och ingripa mot de kommuner som inte planerar sina insatser eller verkställer beslut inom skälig tid. Eftersom tillsynsmyndigheten, oavsett den särskilda avgiften, har möjlighet att ingripa mot kommuner som inte verkställer beslut i tid eller erbjuder de insatser som kommunen är skyldig att tillhandahålla anser utredningen att systemet med sanktionsavgifter bör tas bort.

Socialnämnden rapporteringsskyldigheten är emellertid i sig en viktig förutsättning för kommunens planering av insatser och för tillsynsmyndighetens möjlighet till kontroll. Ett syfte med kommunernas rapportering av ej verkställda beslut är att den ska bidra till kunskap, uppföljning och underlag för planering. Rapporteringen ska också underlätta och möjliggöra tillsyn och ge tillsynsmyndigheten en överblick över situationen och kommunernas arbete med ej verkställda beslut. Utredningen anser att rapporteringsskyldigheten utgör ett viktigt underlag för tillsyn av såväl kommunernas planering som kontroll av eventuella väntetider. Rapporteringsskyldigheten tar emellertid mycket tid i anspråk för många socialnämnder. Utredningen föreslår därför att skyldigheten att inrapportera ej verkställda beslut förlängs från var tredje månad till var sjätte månad. De beslut som inrapporteras ska fortsatt avse beslut som inte verkställts inom tre månader från beslutet. Utredningen bedömer att en sådan förändring inte påverkar eller försämrar rättssäkerheten för den enskilde, men frigör tid för socialtjänsten.

Kvalitet inom socialtjänsten

Krav på god kvalitet

Av nuvarande 3 kap. 3 § första stycket SoL framgår att *insatser* inom socialtjänsten ska vara av god kvalitet. Utredningen föreslår att begreppet insatser i den nya lagen ska vara ett övergripande begrepp som tar sikte på de insatser som socialnämnden ska erbjuda i form av rådgivning, omsorg, vård, stöd och annan hjälp till enskilda som behöver det. Begreppet ska användas genomgående i lagen med denna betydelse.

Med denna tydligt definierade betydelse av begreppet insatser kommer nuvarande reglering av kravet på kvalitet att bli snävare än vad som avses med bestämmelsen. Nämligen att garantera kvaliteten i den verksamhet som bedrivs och de insatser som ges. För att bibehålla bestämmelsens omfattning föreslår utredningen därför att begreppet insatser ändras till verksamhet. Med verksamhet avses alla åtgärder och aktiviteter som socialnämnden genomför, däribland insatser.

Ett fungerande system för riskhantering är enligt utredningen en förutsättning för att kunna säkerställa god kvalitet i socialtjänsten. Risker och missförhållanden kan vara generella till sin natur och kan uppkomma i förhållande till olika grupper. Socialnämndens arbete med att förebygga, upptäcka och åtgärda missförhållanden och risker för missförhållanden är därför viktigt och en del av socialnämndens kvalitetsarbete oavsett om det anges i lag eller inte. Om detta arbete ska lyftas fram i socialtjänstlagen bör bestämmelsen, enligt utredningens mening, emellertid inte begränsas till vissa grupper, utan bör gälla hela verksamheten. Utredningen föreslår därför att nuvarande begränsning till verksamhet som rör barn och unga ska tas bort i nuvarande 3 kap. 3 a § SoL och att bestämmelsen i stället ska ta sikte på socialtjänsten verksamhet.

Personalen är avgörande för en socialtjänst av god kvalitet. I dag finns i socialtjänstlagen bestämmelser om att det ska finnas personal med lämplig utbildning och erfarenhet samt att var och en som fullgör uppgifter inom socialtjänsten eller vid Statens institutionsstyrelse ska medverka till en verksamhet som bedrivs och de insatser som genomförs är av god kvalitet. Utredningen föreslår att dessa bestämmelser förs samma i socialtjänstlagen kapitel om kvalitet och den senare

bestämmelsen omformuleras till att personalen ska medverka till att verksamheten är av god kvalitet.

God kvalitet förutsätter uppföljning

Uppföljning är en nödvändig förutsättning för att säkerställa god kvalitet i socialtjänsten. Det är även en förutsättning för att få underlag till kunskaps- och verksamhetsutveckling. Inspektionen för vård och omsorgs (IVO) tillsyn visar emellertid att det fortfarande finns brister i uppföljningen och att det finns starka indikationer på att kvalitetsarbetet inte fungerar tillfredställande i socialtjänsten i dag. Det framgår även av öppna jämförelser att uppföljning inte används för att utveckla och förbättra verksamheten i särskilt stor utsträckning. I syfte att tydliggöra vikten av uppföljning och skapa bättre förutsättningar för god kvalitet inom socialtjänsten, föreslår utredningen att bestämmelsen i nuvarande 3 kap. 3 § tredje stycket SoL uttryckligen ska omfatta uppföljning. Således ska kvaliteten i verksamheten systematiskt och fortlöpande *följas upp*, utvecklas och säkras. Bestämmelsen kommer på detta sätt att tydligare ge uttryck för lagstiftarens intentioner.

Utredningen föreslår även att regeringen ger Socialstyrelsen i uppdrag att ta fram ett förslag på hur myndigheten kan utveckla stödet till kommuner för systematisk uppföljning, som en del i arbetet med att säkerställa och utveckla kvaliteten i verksamheten. Socialstyrelsen föreslås ta fram förslaget i nära samarbete med kommunernas regionala samverkans- och stödstrukturer och Sveriges Kommuner och Regioner.

Betydelsen av ett gott bemötande

Mötet med den enskilde är en av de viktigaste faktorerna för god kvalitet i socialtjänsten. Att den enskildes kontakter med socialtjänsten som myndighet, enligt förvaltningslagen, ska vara smidiga och enkla, och att den enskilde ska få sådan hjälp att han eller hon kan ta till vara sina intressen, är inte tillräckligt för att socialtjänsten ska beakta bemötande som en central kvalitetsaspekt i alla delar av sitt arbete. Inte heller ger diskrimineringslagen och minoritetslagen en tillräcklig grund för detta.

Bemötandet har avgörande betydelse för socialtjänstens kvalitet och för den enskildes upplevelse av den. Utan ett väl fungerande bemötande vill och vågar människor inte söka stöd och hjälp vid behov. Socialtjänsten riskerar också att inte få ta del av den enskildes erfarenheter och önskemål om inte den enskilde uppfattar att bemötandet är respektfullt. I syfte att markera betydelsen av ett respektfullt bemötande och kopplingen mellan bemötande och god kvalitet, föreslår utredningen att det i socialtjänstlagen ska anges att enskilda ska bemötas på ett respektfullt sätt utifrån sina förutsättningar och behov.

En kunskapsbaserad socialtjänst

Krav på vetenskap och beprövad erfarenhet

Den fortsatta utvecklingen av en kunskapsbaserad socialtjänst behöver enligt utredningen bedömning stärkas. I syfte att skapa långsiktiga och stabila förutsättningar för en sådan utveckling ska det i socialtjänstlagen införas ett krav på att socialtjänsten ska bygga sin verksamhet på bästa tillgängliga kunskap.

Behovet av ett långsiktigt utvecklingsarbete i kombination med att det visat sig att intresse för frågan bland ansvariga nämndpolitiker är lågt talar för att det inte är tillräckligt med exempelvis överenskommelser och specialdestinerade statsbidrag för att uppnå en hållbar kunskapsbaserad socialtjänst. I de dialoger utredningen fört med förtroendevalda, Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) och andra intresseorganisationer, professioner och forskare har det också framkommit att statliga stimulansmedel och specialdestinerade statsbidrag inte anses vara tillräckliga verktyg för att stödja det målmedvetna och långsiktiga utvecklingsarbete som krävs för att utveckla en kunskapsbaserad socialtjänst. I stället efterfrågas en tydligare lagstiftning.

I nuvarande 3 kap. 3 § SoL anges tre typer av kvalitetskrav för socialtjänstens verksamhet: insatsernas kvalitet, personalens utbildning och erfarenhet samt att kvaliteten systematiskt och fortlöpande ska säkras. Däremot ställs inget uttryckligt krav på att verksamheten ska baseras på kunskap. Det är enligt utredningen en brist. Även bästa tillgängliga kunskap bör utgöra ett kvalitetskrav för socialtjänstens verksamhet. Utredningen föreslår därför att det införs ett krav

på att verksamhet inom socialtjänsten ska bedrivas i överensstämmelse med vetenskap och beprövad erfarenhet.

En fungerande kunskapsstyrning är enligt utredningen en förutsättning för god kvalitet och för att utveckla och upprätthålla en kunskapsbaserad socialtjänst. En fungerande och effektiv kunskapsstyrning fordrar samarbete mellan kommunerna och mellan kommunerna och staten. Utredningen förslår därför att regeringen tillsätter en utredning med uppdrag att utreda hur man kan säkerställa en fungerande och effektiv kunskapsstyrning som säkerställer samarbete mellan kommunerna och mellan kommunerna och staten.

Professionens roll

Under arbetets gång har utredningen återkommande uppmärksammat på frågan om professionens begränsade handlingsutrymme och vem som lämpligen bör ha beslutanderätt i individärenden – förtroendevalda eller tjänstemän. Denna utredning har emellertid inte haft ett uttalat uppdrag att se över beslutsordningen och det har inte heller varit möjligt att inom ramen för utredning göra någon mer ingående bedömning av nuvarande regelverk och föreslå eventuella förändringar. Samtidigt kan konstateras att beslutsordningen är långt ifrån oviktig när det gäller frågor om kvalitetsutveckling och rätts-säkerhet i socialtjänsten och utredningen ser att det finns ett behov av att detta belyses ytterligare. Utredningen föreslår därför att regeringen tillsätter en utredning som ges i uppdrag att se över professionens roll och den nuvarande beslutsordningen inom socialtjänstens område. I en sådan översyn bör även ingå att ta ställning till vilken behörighet som eventuellt ska krävas för att fatta olika beslut inom socialtjänsten.

Ny lag om socialtjänstdataregister

Ett viktigt underlag för en kunskapsbaserad socialtjänst är bästa möjliga kunskap i form av data. Data kan användas som underlag för beslut som är av betydelse för enskilda individer i behov av insatser inom socialtjänsten, men är också betydelsefull för beslut om socialtjänstens inriktning och planering på nationell nivå.

En kunskapsbaserad socialtjänst förutsätter tillgång till relevanta analyser, statistik och forskning. Utan tillgång till sådan kunskap är det svårt för socialtjänsten att bedriva en verksamhet förenlig med kravet på vetenskap och beprövad erfarenhet. För att utveckla en kunskapsbaserad socialtjänst är kommunerna i behov av nationellt stöd. Redan i dag framställer Socialstyrelsen nationell statistik, ofta i dialog och samverkan med SKR, som ger stöd till beslutfattare och professioner.

Utredningens bedömning är emellertid att den nationella statistiken för socialtjänsten brister i många hänseenden, vilket bekräftas av Socialstyrelsen i ett flertal rapporter och skrivelser till regeringen. Det är inte tillräckligt att enbart registrera insatser inom olika områden, varmed avses både socialnämndens beslut om insatser och utförda aktiviteter. För att kunna bedöma vilka utfall olika insatser har, krävs att Socialstyrelsen får samla in bl.a. uppgifter om orsak till insats eller utebliven insats, aktivitet, samt resultat utöver insatsen/åtgärden som sådan. Först då kan statistiken läggas till grund för en kunskapsbaserad socialtjänst. Utredningen anser att den fortsatta utvecklingen av en kunskapsbaserad socialtjänst behöver stärkas. I syfte att skapa långsiktiga och stabila förutsättningar för en sådan utveckling behöver den nationella officiella statistiken inom socialtjänsten stärkas och utökas till att i större utsträckning motsvara de förutsättningar som finns inom hälso- och sjukvården. Socialstyrelsens möjlighet att behandla personuppgifter för nationell statistik ska därför utökas.

Utredningen föreslår en ny lag om socialtjänstdataregister. Den nya lagen om socialtjänstdataregister innehåller bestämmelser om dataregister över socialtjänsten och sådan verksamhet som bedrivs med stöd av lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS). Socialstyrelsen får med stöd av lagen utföra automatiserad behandling av personuppgifter i socialtjänstdataregister. Det primära ändamålet för socialtjänstdataregister ska vara behandling för framställning av statistik. Den som bedriver verksamhet inom socialtjänsten eller enligt LSS ska lämna uppgifter till socialtjänstdataregister för framställning av statistik (uppgiftsskyldighet).

Insatser till enskilda

Insatser efter behovsprövning – rätten till bistånd

För att göra lagstiftningen tydligare och lättare att förstå, bättre anpassad efter förutsättningarna för olika typer av bistånd och lättare att ändra vid kommande översyner anser utredningen att den nuvarande biståndsbestämmelsen behöver delas. Delningen ska göras så att de regler som är kopplade till de olika huvudtyperna av bistånd skiljs åt. Dessa typer ska benämnas bistånd för livsföringen och ekonomiskt bistånd. De insatser som ingår i bistånd för livsföringen är av en mängd olika slag, men förenas av att de avser individuella behov av stöd, omsorg och vård i den dagliga livsföringen till den enskilde. Det gäller också när insatserna omfattar ett materiellt stöd med exempelvis välfärdsteknik. En delad biståndsbestämmelse är förenlig med den helhetssyn som också fortsättningsvis ska vara utmärkande för socialtjänstens arbete.

Vid bistånd för livsföringen anser utredningen att ”levnadsförhållanden” är ett mer ändamålsenligt begrepp än ”levnadsnivå”. Levnadsförhållanden syftar på sådana förhållanden som är viktiga för den enskildes sammantagna livssituation i stället för en viss nivå som kan mätas och jämföras. Begreppet ”skäliga levnadsförhållanden” ska därför ersätta ”skälig levnadsnivå” i den bestämmelse som reglerar rätten till bistånd för livsföringen. Därmed tydliggörs vikten av att biståndet ges utifrån individuella behov och inte utifrån uppfattningar om generella behov hos personer i olika grupper.

Bistånd för livsföringen borde, enligt utredningen, tillförsäkra den enskilde goda levnadsförhållanden. Med hänsyn till direktiven kan utredningen dock inte föreslå en sådan ändring.

Insatser utan behovsprövning

För att nå enskilda som annars är svåra att nå måste socialtjänsten kunna erbjuda insatser på ett sätt som ur den enskildes perspektiv är attraktivt och tillgängligt. Det är därför viktigt att kommunen planerar sina insatser för enskilda. Utgångspunkten bör vara att hjälpen ska vara tillgänglig när den enskilde vill ta del av den. Genom lättillgängliga insatser och låga trösklar kan den enskildes egna initiativ tas till vara när motivationen finns där.

Det angeläget att kommunerna kan erbjuda insatser på ett så enkelt och effektivt sätt som möjligt. Framtida utmaningar, såsom den demografiska utvecklingen, oförutsedda händelser i Sverige och omvärlden samt begränsade resurser, förutsätter att kommunerna kan anpassa verksamheten efter ändrade förhållanden. Socialtjänsten regelverk bör därför vara flexibelt och lämna utrymme för socialnämnden att i större utsträckning än i dag anpassa verksamheten efter lokala förutsättningar och behov. Ett flexibelt regelverk ger även större handlingsutrymme att utveckla nya verksamheter och samarbetsformer, vilket ytterst är till nytta för den enskilde. Dagens regelverk är inte tillräckligt flexibelt då det lämnar mycket litet utrymme att tillhandahålla insatser på något annat sätt än efter utredning och behovsprövning.

Inom flera verksamheter är det dessutom viktigt att socialtjänsten når den enskilde just när han eller hon är motiverad att ta emot hjälp. Det gäller inte minst grupper som är svåra att nå, t.ex. barn och unga som utsätts för våld eller hedersförtryck, kvinnor som utsätts för mäns våld liksom män som slår kvinnor. Ett annat exempel är personer med missbruk. Ytterligare ett exempel är personer som vill lämna en kriminell livsstil eller personer med en psykisk funktionsnedsättning. Ett system som underlättar delaktighet och självbestämmande kan därför öka förutsättningarna för bra resultat.

Många kommuner vill vid sidan av myndighetsutövningen även kunna erbjuda insatser på ett mer lättillgängligt sätt än i dag. Drivkraften är huvudsakligen att skapa en effektivare organisation med ökad tillgänglighet och självbestämmande samt att kunna fokusera mer på förebyggande och stödjande arbete. Enskilda ska kunna få vissa insatser utan att först bli föremål för utredning och bedömning. För att åstadkomma detta behöver socialnämnderna enligt utredningens bedömning kunna tillhandahålla insatser även utan behovsprövning. Det är inte möjligt i dag.

Utredningen föreslår därför en befogenhet som innebär att socialnämnden kan besluta att en eller flera insatser ska tillhandahållas utan föregående individuell behovsprövning. Bestämmelsen är ett komplement till rätten till bistånd enligt nuvarande 4 kap. 1 § SoL och den enskilde kan alltid ansöka om motsvarande insats. För att den enskilde säkert ska känna till rätten att ansöka om bistånd ska den utförande verksamhet som den enskilde kommer i kontakt med informera om möjligheten att ansöka om bistånd.

En av utredningen utgångspunkter har varit att det ska vara möjligt för kommunerna att anpassa utbudet av insatser efter lokala förutsättningar och behov. Såväl förutsättningar som behov kan förändras över tid och regelverket bör därför vara så flexibelt som möjligt. På så sätt ökar möjligheterna för kommunen att hantera oförutsedda händelser och att följa med i utvecklingen. Utredningen strävar därför efter att ställa upp så få begränsningar som möjligt i fråga om vilka insatser som ska kunna tillhandahållas utan behovsprövning. Utredningen har emellertid bedömt att vissa insatser ska undantas från möjligheten att tillhandahålla insatser utan föregående individuell behovsprövning. Följande insatser får *inte* tillhandahållas utan behovsprövning:

1. kontaktperson, kontaktfamilj eller kvalificerad kontaktperson,
2. vård i familjehem,
3. vård i sådana hem som avses i 12 § LVU samt 22 och 23 §§ LVM
4. vård av barn i jourhem, stödboende eller andra hem för vård eller boende än sådana som avses i 3,
5. stadigvarande plats i sådant boende som avses i 8 kap. 4 eller 7 § nya socialtjänstlagen, eller
6. ekonomisk hjälp.

Utredningen föreslår även att socialnämnden ska få tillhandahålla insatser utan behovsprövning till barn som fyllt 15 år oberoende av vårdnadshavarens samtycke.

Genomförande av insatser utan behovsprövning omfattas av socialtjänstlagens krav på dokumentation. Undantag från dokumentation i fråga om enskilda personliga förhållanden ska emellertid kunna beslutas av socialnämnden i fråga om specifika insatser om det finns särskilda skäl, t.ex. om anonymitet är en förutsättning för att insatsen ska nå sin målgrupp.

Befogenheten att erbjuda insatser utan behovsprövning bör följas upp och utvärderas på nationell nivå. Utredningen föreslår därför att regeringen ger lämplig myndighet i uppdrag att följa upp och utvärdera arbetet med den föreslagna bestämmelsen.

Utformning av insatser

Att främja möjligheter till ett självständigt liv är ett centralt värde för socialtjänsten i olika sammanhang. Det kan handla om möjligheter att klara sin försörjning eller andra ekonomiska behov i livsföringen, men också om att ha kontroll över sin dagliga tillvaro vid långvariga och kanske omfattande omsorgsbehov. Enligt utredningens mening ska alla insatser till enskilda utformas så att de ger henne eller honom möjligheter till ett självständigt liv. Sådana bestämmelser finns i dag för biståndsinsatser, men är motiverade också för insatser till enskilda som ges utan föregående individuell behovsprövning.

Ett självständigt liv är emellertid inte det enda värde som är viktigt vid utformningen av insatser till enskilda. Utredningen föreslår därför en kompletterande bestämmelse om andra värden som också ska vara vägledande vid utformningen av sådana insatser.

Utredningen föreslår att insatser för enskildas personliga behov utformas så att de stärker den enskildes möjligheter till ett värdigt liv och till att känna välbefinnande. Det gäller oavsett om insatsen ges som bistånd eller utan behovsprövning. Möjligheterna att leva ett värdigt liv och känna välbefinnande ingår i dag äldreomsorgens värdegrund i nuvarande 5 kap. 4 § första stycket SoL. Med utredningens förslag utvidgas bestämmelsen till att omfatta alla enskilda, inte bara äldre. Således ska insatser som syftar till att tillgodose den enskildes personliga behov utformas så att de stärker den enskildes möjligheter att leva ett värdigt liv och känna välbefinnande.

Att den enskilde ska vara delaktig och ges möjlighet att uttrycka sina önskemål om insatsernas utformning ligger redan i dag i socialtjänstens uppdrag. Socialtjänstens verksamhet ska bygga på respekt för människors självbestämmande och integritet (nuvarande 1 kap. 1 § SoL). Det innebär att beslut ska tas i samförstånd med den enskilde. Även om den enskilde inte har rätt att kräva när och hur en insats ska ges, får bestämmelsen anses förutsätta att socialtjänsten så långt det är möjligt tar hänsyn till hans eller hennes önskemål. Av lagen framgår också att socialnämndens insatser för den enskilde ska utformas och genomföras tillsammans med honom eller henne (nuvarande 3 kap. 5 §). Ett förtydligande av äldre personers inflytande över insatsernas utformning och genomförande gjordes i socialtjänstlagen i samband med att bestämmelsen om äldreomsorgens värdegrund infördes. Genom regleringen förtydligas att den enskildes önske-

mål ska beaktas. Däremot innebär den inte att önskemålen alltid ska vara utslagsgivande.

Utredningen förslår att en mer generell bestämmelse ska införas om att den enskilde så långt det är möjligt ska kunna välja när och hur stöd och hjälp i boendet ska ges. Även inom andra delar av socialtjänsten än äldreomsorgen behöver den enskildes inflytande över insatser underlättas. Den enskildes delaktighet behövs för att kunna bedöma vilka åtgärder som är relevanta för honom eller henne. Delaktighet är även en förutsättning för att kunna anpassa utförandet till den enskildes individuella behov. Bestämmelsen i nuvarande 5 kap. 5 § fjärde stycket SoL ska därför utvidgas till att gälla alla enskilda, inte bara äldre personer. Således ska den enskilde, så långt det är möjligt, kunna välja när och hur insatser i boendet ska ges.

Förtydligt barnrättsperspektiv

Barnets rättigheter enligt barnkonventionen

Sedan den 1 januari 2020 är barnkonventionen lag i Sverige, men ratificering av FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen) skedde år 1990. I och med ratificeringen har riksdag och regering förbundit sig att se till att den nationella lagstiftningen stämmer överens med de åtaganden som följer av konventionen. Barnkonventionen har i vissa delar införlivats i svensk rätt genom transformering. I andra delar har detta inte varit nödvändigt, eftersom det ansetts råda normharmonin. Transformering som metod för att anpassa svensk rätt till barnkonventionen kräver successiv och kontinuerlig anpassning av nationell lagstiftning allteftersom konventionen behöver tolkas i ljuset av ändrade samhällsförhållanden.

Barnets bästa

I den nya översättningen av artikel 3 i barnkonventionen lyfts *bedömningen* av barnets bästa fram tydligare än tidigare. Att det ska göras en bedömning framgår även uttryckligen av barnrättskommitténs allmänna kommentarer om hur konventionen ska tolkas. Vidare framgår det av förarbetena till socialtjänstlagens reglering av barnets bästa att en bedömning ska göras. Utredningen anser att socialtjänstlagens

bestämmelse om barnets bästa ska anpassas till barnkonventionens lydelse. Nuvarande bestämmelse om barnets bästa omformuleras därför till att ange att vid alla åtgärder som rör barn ska i första hand beaktas vad som bedöms vara barnets bästa. Utredningen föreslår även en kompletterande bestämmelse som anger att vid bedömningen av barnets bästa ska hänsyn tas till barnets åsikter.

Barnets rätt till information

Barnets rätt till information är en förutsättning för att han eller hon ska kunna uttrycka sina åsikter. Detta är i sin tur en förutsättning för att barnet ska kunna vara delaktigt och få inflytande. Trots att det framgår av förarbetena till nuvarande 11 kap. 10 § första stycket SoL – som reglerar barnets rätt till information – att hänsyn ska tas till barnets ålder, mognad och individuella förutsättningar när informationen lämnas, visar flera rapporter och studier på området att barn ändå inte är fullt delaktiga vid förhandsbedömningar, utredningar och under insatser.

För att det inte ska råda någon tvekan om att barn alltid har rätt till relevant information i åtgärder som rör barnet samt att denna information ska vara anpassad till barnets ålder, mognad och individuella förutsättningar, föreslår utredningen att detta bör komma till uttryck i socialtjänstlagen. För att barnet ska kunna ha nytta av den information som lämnas och kunna ta ställning till densamma är det en förutsättning att barnet förstår informationen. Först då kan artikel 3 och 12, om barnets bästa och barnets rätt att komma till tals, få genomslag i praktiken. Utredningen föreslår därför att det anges i socialtjänstlagen att den som lämnar informationen till barnet så långt det är möjligt ska försäkra sig om att barnet har förstått informationen.

Barnets rätt att framföra sina åsikter

Av nuvarande 11 kap. 10 § första stycket tredje meningen SoL följer att om ett barn inte vill framföra sina åsikter så ska dess barnets åsikter klargöras på annat sätt. Någon motsvarande bestämmelse finns inte i barnkonventionen. Däremot följer det av artikel 12 i barnkonventionen att barn har rätt att uttrycka sin mening och höras i

alla frågor som rör barnet och att hänsyn ska tas till barnets åsikter, utifrån barnets ålder och mognad.

Utredningen menar att om barnet inte har förmåga att framföra några åsikter bör dessa klarläggas på annat sätt. Om barnet däremot väljer att inte framföra några åsikter ska detta respekteras och inte klarläggas på annat sätt. Utredningen föreslår därför att bestämmelsen i nuvarande 11 kap. 10 § första stycket tredje meningen SoL – ska upphävas.

Samtal med barn

I artikel 12 i barnkonventionen anges att ett barn ska beredas möjlighet att höras i alla domstolsförfaranden och administrativa förfaranden som rör barnet. Det finns ingen nedre åldersgräns för när ett barn ska få komma till tals och uttrycka sina åsikter. Utifrån gällande regelverk kan ett barn emellertid förhindras av sina vårdnadshavare att tala med socialtjänsten under förhandsbedömningen.

Utredningen anser att det är av stor vikt att stärka barns rätt att komma till tals i alla frågor som rör barnet, även under förhandsbedömningen. Därutöver är det angeläget att skapa bättre förutsättningar för socialtjänsten att skydda och stödja barn som far illa eller riskerar att fara illa. Utredningen föreslår därför att det i socialtjänstlagen ska införas en möjlighet för socialnämnden att tala med ett barn utan vårdnadshavarens samtycke och utan att vårdnadshavaren är närvarande även inför ett beslut om en utredning ska inledas eller inte. Ett sådant samtal syftar enbart till att socialnämnden ska kunna bedöma om en utredning ska inledas eller inte. Barnets vårdnadshavare ska, om inte särskilda skäl talar mot det, efter samtalet genast underrättas om att barnet har hörts.

Barnets kontakt med föräldrar och syskon och andra närstående

Att barn har rätt till samhörighet med föräldrar, anhöriga och andra närstående innebär att det är barnets rätt till kontakt som står i centrum. Kontakten är i första hand till för barnet och det är barnets bästa som ska vara avgörande.

Kontakten mellan syskon kan ha stor betydelse för placerade barn genom att skapa kontinuitet i en instabil situation. Kontakten kan

också vara ett stöd när placeringen upphör och barnet ska klara sig på egen hand. Många placerade barn vill dessutom ha mer syskonkontakt. Tidigare utredningar har även pekat på att det behövs ett förtydligande vad gäller det placerade barnets rättigheter till kontakt med syskon, men även vad gäller kontakt med föräldrarna. Mot bakgrund av den kunskap och medvetenhet som numera finns om betydelsen av att placerade barn får möjlighet till kontakt med sina syskon, anser utredningen att socialtjänsten bör arbeta mer aktivt med frågan och att detta bör synliggöras i socialtjänstlagen.

I fråga om föräldrar så anges i artikel 9.3 i barnkonventionen att konventionsstaterna ska respektera rätten för det barn som är skilt från den ena eller båda föräldrarna att regelbundet upprätthålla ett personligt förhållande till och direkt kontakt med båda föräldrarna, utom då detta strider mot barnets bästa. Det finns mycket positivt med att placerade barn har kontakt med sina föräldrar.

Det är viktigt att socialtjänsten arbetar för att det placerade barnet ges möjlighet till kontakt med föräldrar och syskon och utredningen föreslår därför att det i den nya socialtjänstlagen ska anges att socialnämnden särskilt ska uppmärksamma barnets eller den unges relationer till föräldrar, syskon och andra närstående och arbeta för att placerade barn ges möjlighet till kontakt med föräldrar, syskon och andra närstående.

Uppföljning av ett barns situation

Socialnämnden får enligt nuvarande 11 kap. 4 a–b §§ SoL besluta om uppföljning av ett barns situation i vissa fall. Det gäller dels när en utredning som gäller barnets behov av stöd eller skydd avslutas utan beslut om insats, dels efter det att en placering i ett familjehem eller hem för vård eller boende har upphört. En förutsättning är dock att barnet, utan att förhållanden som kan föranleda ett beslut om tvångsvård enligt LVU föreligger, bedöms vara i särskilt behov av nämndens stöd eller skydd men samtycke till en sådan åtgärd saknas.

Det är ur ett barnrättsperspektiv angeläget att det finns en möjlighet att kunna följa utvecklingen under en tydligt angiven tidsperiod. Detta för att kunna motivera vårdnadshavaren, samt ett barn över 15 år, att ta emot en föreslagen insats samtidigt som socialtjänst-

ten har en möjlighet att följa utvecklingen för barnet genom att ta behövliga kontakter utan att det behöver inledas en ny utredning.

Vid ett beslut om uppföljning av ett barns situation avgör nämnden hur länge uppföljningen ska pågå och hur den bäst ska genomföras. Uppföljningen måste dock avslutas senast två månader från det att den utredning som gäller barnets behov av stöd och skydd har avslutats. På motsvarande sätt ska uppföljningen avslutas senast två månader från det att placeringen i familjehem eller hem för vård eller boende har upphört. Uppföljningen ska i annat fall avslutas när nämnden dessförinnan finner skäl att inleda ny utredning.

Nuvarande bestämmelser syftar till att socialnämnden ska kunna följa utvecklingen för barnet. Det förutsätter enligt utredningen att det finns tillräcklig tid för att en förändring ska komma till stånd. Ur det perspektivet är två månader förhållandevis kort tid. Även om barnets situation kan förändras under denna tid, är det inte säkert att förändringarna är bestående. För att säkerställa att barnet får det stöd och skydd som han eller hon behöver, anser utredningen att nämnden bör kunna informera sig om utvecklingen under ytterligare en tid. Det gäller inte minst genom återkommande samtal med barnet, men även med vårdnadshavaren för att motivera denne till att ta emot en föreslagen insats. Tiden för uppföljning ska därför förlängas från två månader till sex månader.

Frågan om barnombud bör utredas vidare

Barn som befinner sig i en utsatt situation kan vara helt beroende av att den myndighet de har kontakt med säkerställer hans eller hennes rättigheter i sin verksamhet. I praktiken kan det dock vila på barnet självt att ta till vara sina rättigheter. Flera barnrättsorganisationer och tidigare utredningar har pekat på behovet av att barn ges möjlighet att ha ett oberoende barnombud som stöd vid sin kontakt med socialtjänsten. Det saknas emellertid utvärderingar på nationell nivå av barnombud och liknande verksamheter. Dessutom finns det vad utredningen känner till mycket lite svensk forskning om både barnombud och barnrättsbyråer.

De beskrivningar och slutsatser som har gjorts i tidigare utredningar och de kontakter som denna utredning haft med bl.a. Barnrättsbyrån och Maskrosbarn ger emellertid vid handen att befintliga

verksamheter fyller en viktig funktion i barnets kontakter med socialtjänsten.

Utredningen anser att det som lyfts fram av barnrättsorganisationerna både i rapporter och samtal med utredningen samt vad som framkommit i tidigare statliga utredningar pekar på att det finns ett behov av att utreda om ett barnombud skulle kunna bidra till att barn i kontakten med socialtjänsten känner sig mer delaktiga, väl bemötta, trygga och lyssnade på. Utredningens föreslår därför att regeringen ska tillsätta en utredning med uppdraget att utreda behovet av och förutsättningarna för oberoende barnombud.

Tiden för gallring och sekretess för barnakter bör ses över

I ärenden som rör barn har gallringsreglerna kommit att uppmärksammas och ifrågasättas, inte minst med anledning av Vanvårdsutredningen (SOU 2011:61). Frågan är vems integritet som ska skyddas och hur detta ska göras på bästa sätt. Nuvarande gallringsregler innebär att barn senare i livet inte har någon möjlighet att få insyn i de kontakter som varit med socialtjänsten under uppväxten. Endast om barnet varit placerat utanför det egna hemmet samt i ärenden om adoption och faderskap finns handlingarna bevarade. För många av de som sökt sig till arkiven för att få svar på frågor om sin uppväxt och vars akter inte gått att finna har det blivit en besvikelse. För vissa har den gallrade akten upplevts som en kränkning i sig. Enligt representanter för arkivsektorn har barnakterna ett stort värde för individen och bör därför bevaras.

Enligt utredningens mening kan diskuteras om gällande gallringsbestämmelser är förenliga med principen om barnets bästa, då de kan försvåra för barn att få information om sin uppväxt. Gällande gallringsbestämmelser kan även göra det svårt för socialtjänsten att, vid utredning av barn, få en helhetsbild av dess tidigare förhållanden.

Det finns därtill en motsägelse i att barn, som tack vare och med hjälp av tidiga, förebyggande insatser inte behövt placeras, får sämre insyn senare i livet eftersom deras akter gallrats. Gallring kan även försvåra kvalitativ forskning, vilket kan bidra till bättre åtgärder för barn i framtiden. Utredningens föreslår därför att regeringen tillsätter en utredning med uppdrag att se över nuvarande bestämmelser om gallring, ifråga om barnakter. Vid en sådan översyn bör möjligheten

och lämpligheten av ändrad tid för gallring eller ytterligare bevarande av barnakter övervägas. Vidare bör övervägas om tiden för sekretess bör förlängas.

Äldreomsorgens reglering

Utredningen har haft i uppdrag att se över och analysera om en särreglering av äldreomsorgen och övriga insatser inom socialtjänsten som är riktade till äldre är motiverad.

Avgörande för en god vård och omsorg om äldre personer är emellertid rätt förutsättningar för både sociala insatser och att en sammanhållen vård och omsorg också omfattar hälso- och sjukvård. Omsorgen och vården ska utgå från den äldre personens behov, förutsättningar och önskemål.

För den socialt inriktade äldreomsorgen finns det enligt utredningen flera fördelar med en fortsatt reglering i socialtjänstlagen, det bör därför vara grunden för det fortsatta arbetet med äldreomsorgens reglering. Vad en särlagstiftning för äldreomsorgen skulle innebära för äldre personer och deras närstående beror på hur lagen utformas, t.ex. när det gäller vilka personer och insatser som lagen skulle omfatta. En äldreomsorgslag som avgränsas till socialtjänstområdet kommer till stora delar att dubblera socialtjänstlagen. En sådan lag kommer inte att förändra förutsättningarna för en sammanhållen vård och omsorg om den inte också omfattar bestämmelser för hälso- och sjukvården.

Utredningen bedömer därför att det behövs ett fortsatt arbete för att se över hur lagstiftningen kan stärka både den sociala omsorgen för äldre personer och deras tillgång till en sammanhållen vård och omsorg med utgångspunkt i socialtjänstlagen och lagstiftningen för hälso- och sjukvården. Det gäller särskilt kontinuitet, personalens förutsättningar, likvärdighet och konkreta förutsättningar för samverkan mellan huvudmän och verksamheter.

Samverkan och ansvarsfördelning

Samverkan mellan kommuner

I utredningens uppdrag har ingått att lämna förslag som underlättar samverkan mellan kommuner. När utredningen fick sitt uppdrag år 2017 fanns en bestämmelse i 2 kap. 5 § SoL som reglerade avtalssamverkan inom socialtjänsten. I bestämmelsen angavs att kommunen fick sluta avtal med någon annan om att utföra kommunens uppgifter inom socialtjänsten. Genom ett sådant avtal fick en kommun tillhandahålla tjänster åt en annan kommun. Uppgifter som innefattar myndighetsutövning fick dock inte med stöd av denna bestämmelse överlämnas till andra juridiska personer eller enskild individ.

Bestämmelsen gav upphov till viss osäkerhet. Framför allt ansågs det otydligt hur den skulle tillämpas vid avtalssamverkan mellan kommuner, särskilt i fråga om ärenden som omfattade myndighetsutövning. Den 1 juli 2018 infördes en generell rätt till avtalssamverkan mellan kommuner i 9 kap. 37 § kommunallagen (2017:725), förkortad KL. Enligt bestämmelsen får kommuner och regioner ingå avtal om att någon av dess uppgifter helt eller delvis ska utföras av en annan kommun eller en annan region (avtalssamverkan). I samma bestämmelse infördes en möjlighet för kommunerna att vid sådan avtalssamverkan också delegera beslutsfattande till en anställd i den andra kommunen. I och med detta ändrades även lydelsen av 2 kap. 5 § SoL till att ange att utöver avtalssamverkan enligt 9 kap. 37 § KL får en kommun sluta avtal med en enskild person (fysisk eller juridisk) om att utföra kommunens uppgifter inom socialtjänsten. Uppgifter som innefattar myndighetsutövning får dock inte överlämnas. Möjligheten och förutsättningarna för kommuner att samarbeta och samverka har stärkts genom den nya regleringen i 9 kap. 37 § KL och utredningen föreslår därför inga ytterligare ändringar i denna del.

Ansvarsfördelning

Ansvarsfördelning mellan kommuner

I 2 a kap. SoL finns bestämmelser om vilken kommun som är ansvarig för att erbjuda en enskild insatser. I de allra flesta fall finns det en kommun där den enskilde är stadigvarande bosatt eller annars har sin starkaste anknytning (bosättningskommun). Det innebär att bosättningskommunen ofta kommer att ansvara för insatser till den enskilde. I andra fall kan ansvaret vila på den kommun som har beslutat om placering i en annan kommun m.m. eller på den kommun där den enskilde är folkbokförd. Frågan om vistelsekommunens ansvar blir därför aktuell främst i akuta situationer eller när det inte är klarlagt vilken kommun som är ansvarig för insatser till den enskilde. I praktiken är vistelsekommunens ansvar därmed snarare att betrakta som ett undantag än en huvudregel.

Bestämmelserna i 2 a kap. SoL om ansvarsfördelning mellan kommuner kan mot denna bakgrund uppfattas som svåra att förstå. I syfte att underlätta förståelsen föreslår utredningen att bestämmelsernas inbördes ordningsföljd ska ändras. Bosättningskommunens ansvar ska anges som inledande huvudregel medan vistelsekommunens ansvar ska utgöra ett undantag från huvudregeln. Ändringen syftar enbart till att underlätta förståelsen av den ansvarsfördelning som redan gäller i dag. Någon inskränkning i vistelsekommunens ansvar avses inte. Den enskilde ska alltså, liksom i dag, alltid vara garanterad omedelbar hjälp oavsett i vilken kommun han eller hon befinner sig när hjälpen behövs.

Ansvarsfördelningen mellan kommunfullmäktige och socialnämnden

Kommunens uppgifter inom socialtjänsten fullgörs av den eller de nämnder som kommunfullmäktige bestämmer (nuvarande 2 kap. 4 § första stycket SoL). Kommunfullmäktige beslutar även om nämndernas verksamhetsområden och inbördes förhållanden (nuvarande 6 kap. 2 § kommunallagen (2017:725), förkortad KL). Även om en nämnd tilldelats ett visst verksamhetsområde innebär det inte att nämnden därvid kan besluta i alla frågor som rör nämndens verksamhet. Vissa typer av beslut är nämligen förbehållna kommunfullmäktige

Bestämmelsen i nuvarande 2 kap. 4 § SoL kan emellertid ge intryck av att alla uppgifter inom socialtjänsten alltid ska fullgöras av socialnämnden. Detta trots de begränsningar som uppställs i kommunalagen. För att markera ansvarsfördelningen mellan kommunfullmäktige och socialnämnden anser utredningen att bestämmelsen bör omformuleras så att den i stället anger att kommunfullmäktige bestämmer vilken eller vilka nämnder som ska fullgöra kommunens uppgifter inom socialtjänsten. Denna formulering utesluter inte att även kommunfullmäktige kan fullgöra vissa uppgifter inom socialtjänsten. Omformuleringen innebär ingen ändring i sak utan är ett förtydligande av nuvarande bestämmelsen.

Ansvarsfördelningen för personer med missbruk och beroende

Många personer med missbruk eller beroende behöver insatser från både socialtjänsten och hälso- och sjukvården. I den praktiska tillämpningen av lagstiftningen upplevs emellertid gränsen för vad som är respektive huvudmans ansvar som oklar. De övergripande reglerna gör att kommuner och regioner tolkar uppdraget mycket olika och den faktiska ansvarsfördelningen styrs ofta av hur regionerna har valt att tolka eller prioritera sitt ansvar.

De olika formella möjligheter kommunen och regionen har att erbjuda behandling, i kombination med olikheterna i hur kommunerna och regionerna definierar sitt faktiska ansvar, har lett till att vårdbehov bedöms enligt olika principer och insatser erbjuds enligt olika lagstiftningar beroende på var i landet en person är bosatt. Så länge varje individ får tillgång till ett attraktivt utbud av insatser av god kvalitet utifrån sina behov utgör detta nödvändigtvis inte ett problem. Men om det gemensamma ansvaret i praktiken innebär att ingen tar ansvar för vissa insatser och dessa inte kommer till stånd på grund av oenighet om finansieringen är det inte acceptabelt.

Missbruks- och beroendevården är och har länge varit ett snårigt område ifråga om ansvarsfördelningen mellan kommuner och regioner. Trots kravet på överenskommelser inom missbruks- och beroendevården visar erfarenheter från både SKR och IVO att det inte är tillräckligt för att få samverka att fungera. Samtidigt bedömer Socialstyrelsen att myndigheten inte har möjlighet att närmare precisera ansvarsfördelningen mellan kommunerna och regionerna utan att

detta måste göras i ett lagstiftningsärende. Svårigheterna att i dag precisera ansvarsfördelningen och därmed den kommunala kompetensen medför att det finns risk för att enskilda i behov av insatser faller mellan stolarna.

Utredningens bedömer är att det bör göras en samlad översyn av huvudmannskapet för missbruks- och beroendevården för att kunna ta ställning till behovet av eventuella förändringar i lagstiftningen. En tydligare ansvarsfördelning skulle ge bättre förutsättningar för en effektiv, kunskapsbaserad, jämlik och likvärdig missbruks- och beroendevård.

Förhållandet mellan socialtjänstlagen och annan lagstiftning

Socialtjänstlagen och förvaltningslagen

Det är i nuvarande socialtjänstlag otydligt hur förhållandet mellan socialtjänstlagen och förvaltningslagen ska förstås. Det gäller särskilt regleringen i nuvarande 11 kap. 8 § SoL. För att tydliggöra syftet med nuvarande 11 kap. 8 § första stycket SoL och göra bestämmelsen lättare att förstå, föreslår utredningen därför att det av bestämmelsen ska framgå att den gäller vid handläggning av ärenden där beslutet kan laglighetsprövas. Vid handläggning av övriga ärenden är förvaltningslagen tillämplig utan någon särskild föreskrift i socialtjänstlagen. För att tydligare det senare kompletteras socialtjänstlagen även med en upplysningsbestämmelse om förvaltningslagen.

Utredningen föreslår även att nuvarande 11 kap. 8 § andra stycket SoL upphävs då bestämmelsen inte längre fyller någon funktion samt att regleringen om rätten till företräde inför socialnämnden i nuvarande 11 kap. 9 § SoL omformuleras för att behålla sin nuvarande omfattning.

I och med att den nya förvaltningslagen har det även uppstått oklarheter kring praxis som rör socialnämndens möjlighet att i vissa fall ändra gynnande beslut. Enligt utredningens mening bör ett gynnande beslut om fortlöpande insatser kunna ändras om de förhållanden som legat till grund för beslutet väsentligen har förändrats. Det finns annars risk för en ökad användning av tidsbegränsade beslut och olika typer av återkallelseförbehåll, vilket i förlängningen kan skapa försämrade förutsägbarhet och ökad otrygghet för den enskilde.

Utredningen föreslår därför att socialnämnden, utöver vad som följer av 37 § andra stycket FL, ska kunna ändra ett beslut om fortlopande insatser vid väsentligt ändrade förhållanden som är hänförliga till den enskilde. Syftet är att kodifiera det som tidigare enligt praxis gällt ifråga om möjligheten att ändra ett gynnande beslut när förhållandena väsentligt förändrats.

Socialtjänstlagen och kommunallagen

Högsta förvaltningsdomstolens avgörande den 8 november 2016 (HFD 2016 ref. 74) har inneburit att förutsättningarna för att delegera beslutanderätt förändrats i förhållande till hur socialtjänstlagen tidigare tillämpats. Avgörandet har enligt utredningen fått oönskade konsekvenser för integriteten och effektiviteten inom socialtjänstens verksamhet då det innebär att vissa individärenden ska beslutas av den faktiska socialnämnden. Det är emellertid angeläget att vissa ärenden kan hållas i en trängre krets och därmed kan delegeras till utskott i stället för att beslutsfattandet ska vara förbehållet socialnämnden.

I syfte att klargöra förhållandet mellan kommunallagens och socialtjänstlagens delegationsbestämmelser föreslår utredningen att det förtydligas i socialtjänstlagen att delegationsbestämmelserna i socialtjänstlagen har företräde framför delegationsbestämmelserna i kommunallagen. Vidare föreslår utredningen att det införs en uttrycklig rätt för socialnämnden att till utskott delegera sådana ärendetyper som räknas upp i nuvarande 10 kap. 4 § och 5 § sjätte strecksatsen SoL.

Utredningen föreslår även att uppräkningsdelen i nuvarande 10 kap. 4 § SoL kompletteras med beslut i ärenden om umgängesbegränsning och hemlighållande av vistelseort. Vidare tydliggörs genom ett tillägg i nuvarande 10 kap. 4 § SoL att beslutanderätt i fråga om ansökan om fortsatt omhändertagande för tillfällig vård enligt 9 a § LVU kan delegeras till utskott.

Handläggning och dokumentation

Socialtjänstlagen respektive förvaltningslagen är de lagar som huvudsakligen reglerar omfattningen av socialtjänstens handläggning och dokumentation. Reglerna är allmänt hållna och ger utrymme för an-

passning av omfattningen av såväl utredning som dokumentation utifrån omständigheterna i det enskilda fallet.

Under senare tid har administrationen ökat och kommuner lägger mycket resurser på det. Men även om dokumentationskraven har ökat så visar Inspektionen för vård och omsorgs (IVO) granskning att formella brister är förhållandevis vanliga i kommunernas ärendehantering och i dokumentationen hos utförande verksamheter. Tillsynsmyndighetens rapportering av dokumentationsbrister kan i sin tur ha en styrande inverkan på lagstiftaren. De resultat och den problembild som redovisas till regeringen är grunden för eventuella beslut om behov av lagändring eller myndighetsuppdrag.

En betydande del av professionens arbetstid läggs på administration eller annat arbete som inte är direkt relaterat till brukarna. För mycket administration och en alltför detaljerad styrning minskar handlingsutrymmet för professionen. Det påverkar och riskerar att minska värdet i mötet med brukaren.

Utredningen kan inte se att den ökade administrationen och detaljregleringen kommer från socialtjänstlagen. Utredningen har därför inte föreslagit några regellättnader. Utredningen förslår i stället att regeringen ger Socialstyrelsen i uppdrag att se över myndighetens föreskrifter om handläggning och dokumentation samt den handbok om handläggning och dokumentation som myndigheten ger ut. Socialstyrelsen bör säkerställa att föreskrifter och systematiska bedömningsinstrument samordnas på så sätt att en rättsäker och effektiv handläggning och dokumentation uppnås.

Stimulansmedel

Förslagen om att socialtjänsten ska ha ett förebyggande perspektiv och vara lätt tillgänglig är grundläggande för en hållbar socialtjänst. Flera andra förslag i detta slutbetänkande har också en avgörande betydelse för arbetet med en hållbar socialtjänst. Det gäller förslagen att verksamheten ska bedrivas i överensstämmelse med vetenskap och beprövad erfarenhet, att kommunen ska planera sina insatser för enskilda samt att insatser får tillhandahållas utan föregående individuell behovsprövning. Även förslaget om att det ska höra till socialtjänstens övergripande mål att främja jämställdhet i levnadsvillkor hör till de förändringar som krävs för en hållbar socialtjänst.

Utredningen vill understryka att dessa förslag bildar en helhet i vilken de olika delarna är beroende av och förutsätter varandra. För att förslagen ska ha avsedd effekt och leda till varaktig förändring krävs att kommunerna utvecklar nya arbetssätt och metoder, som systematiskt följs upp och ger underlag för en kunskapsbaserad och mer hållbar socialtjänst. En förutsättning för det är samordning och erfarenhetsutbyte mellan kommunerna.

Utredningen bedömer att kommunerna behöver stöd i denna omställning och föreslår att regeringen bör ingå en överenskommelse med SKR i syfte att stödja kommunerna att utveckla nya arbetssätt och metoder med anledning av utredningens förslag om en hållbar socialtjänst.

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till socialtjänstlag

Härigenom föreskrivs följande.

AVDELNING I. INLEDANDE BESTÄMMELSER

1 kap. Innehåll

Lagens innehåll och tillämpningsområde

1 § Denna lag innehåller bestämmelser om samhällets socialtjänst.

Med socialtjänst avses i denna lag

1. verksamhet som bedrivs med stöd av denna lag,
2. verksamhet som bedrivs med stöd av lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga och lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall, och
3. annan verksamhet som enligt lag eller förordning ska bedrivas av socialnämnd eller Statens institutionsstyrelse.

Som socialtjänst räknas dock inte sådan verksamhet som Statens institutionsstyrelse bedriver med stöd av skollagen (2010:800) eller förordningen (1983:28) om undervisning av barn och ungdomar som vistas vid särskilda ungdomshem. Som socialtjänst räknas inte heller tillsyn eller andra uppgifter som Inspektionen för vård och omsorg utför med stöd av denna lag.

2 § Om det i annan lag eller förordning finns avvikande bestämmelser för sådan verksamhet som avses i 1 § andra stycket 2 och 3, tillämpas de bestämmelserna.

Lagens disposition

3 § Lagen består av sju avdelningar:

Avdelning I innehåller inledande bestämmelser (1–5 kap.).

Avdelning II innehåller bestämmelser om övergripande uppgifter (6–9 kap.).

Avdelning III innehåller bestämmelser om insatser till enskilda (10–13 kap.).

Avdelning IV innehåller bestämmelser om handläggning, dokumentation och behandling av uppgifter (14–17 kap.).

Avdelning V innehåller bestämmelser om skydd och stöd för barn och unga (18–23 kap.).

Avdelning VI innehåller bestämmelser om tillstånd, tillsyn och missförhållanden (24–26 kap.).

Avdelning VII innehåller övriga bestämmelser (27–32 kap.).

2 kap. Socialtjänstens mål

Övergripande mål och principer

1 § Socialtjänsten ska på demokratins och solidaritetens grund främja människornas

- ekonomiska och sociala trygghet,
- jämlika och jämställda levnadsvillkor, och
- aktiva deltagande i samhällslivet.

Verksamheten ska bygga på respekt för människornas självbestämmanderätt och integritet.

Verksamhetens inriktning

2 § Socialtjänsten ska under hänsynstagande till människans ansvar för sin och andras sociala situation inriktas på att frigöra och utveckla enskildas och gruppers egna resurser.

3 § Socialtjänsten ska ha ett förebyggande perspektiv och inriktas på att vara lätt tillgänglig.

3 kap. Kommunens ansvar

Kommunens yttersta ansvar

1 § Varje kommun ansvarar för socialtjänsten inom sitt område och har det yttersta ansvaret för att enskilda får de insatser som de behöver. Detta innebär ingen inskränkning i det ansvar som vilar på andra huvudmän.

Bestämmelser om ansvarsfördelningen mellan kommuner i fråga om insatser enligt denna lag finns i 27 kap.

Socialnämnden

2 § Kommunfullmäktige bestämmer vilken eller vilka nämnder som ska fullgöra kommunens uppgifter inom socialtjänsten.

Vad som i denna lag eller annan författning sägs om socialnämnd gäller i förekommande fall den eller de nämnder som utses enligt första stycket.

Andra utförare

3 § Bestämmelser om att en kommun får ingå avtal om att någon av dess uppgifter helt eller delvis ska utföras av en annan kommun eller en annan region (avtalssamverkan) finns i 9 kap. 37 § kommunalagen (2017:725).

Utöver avtalssamverkan får en kommun sluta avtal med en enskild person om att utföra kommunens uppgifter inom socialtjänsten. Uppgifter som innefattar myndighetsutövning får dock inte överlämnas.

4 kap. Kvalitet

God kvalitet

1 § Verksamhet inom socialtjänsten ska vara av god kvalitet. Verksamheten ska bedrivas i överensstämmelse med vetenskap och beprövad erfarenhet.

Kvaliteten i verksamheten ska systematiskt och fortlöpande följas upp, utvecklas och säkras.

Personal

2 § För utförande av uppgifter inom socialtjänsten ska det finnas personal med lämplig utbildning och erfarenhet.

Personalen ska medverka till att verksamheten är av god kvalitet.

Behörighet att utföra vissa uppgifter

3 § Endast den som har avlagt svensk socionomexamen eller annan relevant examen på minst grundnivå i högskolan får utföra sådana uppgifter inom socialtjänsten rörande barn och unga som innefattar

1. bedömning av om utredning ska inledas,
2. utredning och bedömning av behovet av insatser eller andra åtgärder, eller
3. uppföljning av beslutade insatser.

Socialnämnden ansvarar för att den som självständigt utför arbetsuppgifter som avses i första stycket har tillräcklig erfarenhet för uppgiften.

4 § Bestämmelser om tillfällig yrkesutövning och erkännande av yrkeskvalifikationer som har förvärvats eller erkänts i en annan stat än Sverige inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet eller i Schweiz finns i lagen (2016:145) om erkännande av yrkeskvalifikationer och i de föreskrifter som meddelas i anslutning till den lagen.

5 § Den som har annan utländsk utbildning än sådan som avses i 4 § får utföra de uppgifter som anges i 3 § första stycket, om utbildningen ensam eller tillsammans med yrkeslivserfarenhet motsvarar svensk socionomexamen eller annan relevant examen på minst grundnivå i högskolan.

Den myndighet som regeringen bestämmer får i enskilda fall bedöma om kraven enligt första stycket är uppfyllda.

Bemötande

6 § Enskilda ska bemötas på ett respektfullt sätt utifrån sina förutsättningar och behov.

5 kap. Barns rättigheter

Barnets bästa

1 § Vid alla åtgärder som rör barn ska i första hand beaktas vad som bedöms vara barnets bästa. Vid bedömningen av barnets bästa ska hänsyn tas till barnets åsikter i enlighet med vad som föreskrivs i 3 §.

Vid beslut eller andra åtgärder som rör vård- eller behandlingsinsatser för ett barn ska vad som är bäst för barnet vara avgörande.

Rätt till information

2 § När en åtgärd rör ett barn ska barnet få relevant information. Informationen ska anpassas till barnets ålder, mognad och hans eller hennes individuella förutsättningar. Den som lämnar informationen ska så långt det är möjligt försäkra sig om att barnet har förstått informationen.

Rätt att framföra sina åsikter

3 § Ett barn ska ges möjlighet att framföra sina åsikter i frågor som rör barnet. Barnets åsikter ska tillmätas betydelse i förhållande till hans eller hennes ålder och mognad.

Rätt att föra sin egen talan

4 § Ett barn som har fyllt 15 år har rätt att föra sin egen talan i mål och ärenden enligt denna lag. Ett barn som är yngre får höras i domstol, om barnet inte kan antas ta skada av det.

AVDELNING II. ÖVERGRIPANDE UPPGIFTER

6 kap. Allmänt förebyggande arbete

Levnadsförhållandena i kommunen

1 § Socialnämnden ska göra sig väl förtrogen med levnadsförhållandena i kommunen.

Medverkan i samhällsplaneringen

2 § Socialnämnden ska medverka i samhällsplaneringen och i samverkan med andra samhällsorgan, organisationer, föreningar och enskilda, främja goda miljöer i kommunen.

Socialnämndens medverkan i samhällsplaneringen ska bygga på nämndens sociala erfarenheter och särskilt syfta till att påverka utformningen av nya och äldre bostadsområden i kommunen. Nämnden ska också arbeta för att offentliga lokaler och allmänna kommunikationer utformas så att de blir lätt tillgängliga för alla.

3 § Socialnämnden ska ta initiativ till och bevaka att åtgärder vidtas för att skapa en god samhällsmiljö och goda förhållanden för barn och unga, äldre och andra grupper som har behov av samhällets särskilda stöd. Socialnämnden ska i sin verksamhet främja den enskildes rätt till arbete, bostad och utbildning.

Information och uppsökande verksamhet

4 § Socialnämnden ska informera om socialtjänsten i kommunen.

5 § Socialnämnden ska genom uppsökande verksamhet och på annat sätt främja förutsättningarna för goda levnadsförhållanden.

Socialnämnden ska i den uppsökande verksamheten upplysa om socialtjänsten och erbjuda grupper och enskilda sin hjälp. När det är lämpligt ska nämnden samverka med andra samhällsorgan och med organisationer och andra föreningar.

Förebyggande arbete mot missbruk och beroende

6 § Socialnämnden ska arbeta för att förebygga och motverka missbruk och beroende av alkohol och andra beroendeframkallande medel. Detsamma gäller missbruk och beroende av spel om pengar.

7 § Socialnämnden ska genom information till myndigheter, grupper och enskilda och genom uppsökande verksamhet sprida kunskap om skadeverkningar av missbruk och beroende och om de hjälpmöjligheter som finns.

7 kap. Planering av insatser och samverkan

1 § Kommunen ska planera sina insatser för enskilda. Kommunen ska då särskilt beakta behovet av tidiga och förebyggande insatser.

I planeringen ska kommunen, vid behov, samverka med regionen samt andra samhällsorgan och organisationer.

Överenskommelse i fråga om vissa grupper

2 § Kommunen ska ingå en överenskommelse med regionen om att samverka i fråga om

- barn och unga som vårdas utanför det egna hemmet,
- personer med psykisk funktionsnedsättning, och
- personer som missbrukar eller är beroende av alkohol, narkotika, andra beroendeframkallande medel, läkemedel, dopningsmedel eller spel om pengar.

Om det är möjligt bör organisationer som företräder dessa personer eller deras närstående ges möjlighet att lämna synpunkter på innehållet i överenskommelsen.

Överenskommelse i fråga om effektivare användning av resurser

3 § Kommunen får träffa överenskommelse med regionen, Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen om att, inom ramen för socialtjänstens uppgifter, samverka i syfte att uppnå en effektivare användning av tillgängliga resurser. Kommunen ska bidra till finansieringen av sådan verksamhet som bedrivs i samverkan. Enligt bestämmelser i lagen (2003:1210) om finansiell samordning av rehabiliteringsinsatser får kommunen delta i finansiell samordning inom rehabiliteringsområdet.

Riksrevisionen får granska sådan verksamhet som bedrivits i samverkan med och delvis finansierats av Försäkringskassan eller Arbetsförmedlingen. Vid en sådan granskning har Riksrevisionen rätt att ta del av de uppgifter som behövs för att granska verksamheten.

8 kap. Boende och vissa andra insatser

1 § Socialnämnden bör genom hemtjänst, dagverksamheter eller andra liknande insatser underlätta för enskilda att bo hemma och att ha kontakt med andra.

Äldre personer

2 § Socialnämnden ska arbeta för att äldre personer får möjlighet att leva och bo självständigt under trygga förhållanden och ha en aktiv och meningsfull tillvaro i gemenskap med andra.

3 § Socialnämnden ska arbeta för att äldre personer får goda bostäder och tillgång till lättåtkomliga tjänster. Nämnden ska därutöver ge dem som behöver det insatser i hemmet.

Särskilda boendeformer för äldre personer

4 § Kommunen ska inrätta särskilda boendeformer för äldre personer som behöver omvårdnad och särskilt stöd.

Kommunen får även inrätta särskilda boendeformer för äldre personer som främst behöver insatser i boendet och andra lättåtkomliga tjänster och som därutöver har behov av att bryta oönskad isolering.

5 § Kommunen ska arbeta för att det finns tillgång till personal med kunskaper i finska, jiddisch, meänkieli, romani chib eller samiska där detta behövs i omvårdnaden om äldre personer.

Personer med funktionsnedsättning

6 § Socialnämnden ska arbeta för att personer som av fysiska, psykiska eller andra skäl möter betydande svårigheter i sin livsföring får möjlighet att delta i samhällets gemenskap och att leva som andra.

Socialnämnden ska medverka till att dessa personer får en meningsfull sysselsättning och får bo på ett sätt som är anpassat efter deras individuella behov av särskilt stöd.

Bostäder med särskilt stöd för personer med funktionsnedsättning

7 § Kommunen ska inrätta bostäder med särskilt stöd för dem som till följd av sådana svårigheter som avses i 6 § första stycket behöver ett sådant boende.

9 kap. Vård utanför det egna hemmet

1 § Socialnämnden ansvarar för att enskilda som behöver vårdas eller bo i ett annat hem än det egna tas emot i ett

- familjehem,
- hem för vård eller boende, eller
- stödboende för barn och unga i åldern 16–20 år (stödboende).

Barn i åldern 16–17 år får tas emot i ett stödboende endast om det finns särskilda skäl.

Tillgång till hem och boenden

2 § Varje kommun ansvarar för att det finns tillgång till familjehem, hem för vård eller boende och stödboenden. Enligt 3 § ska dock behovet av vissa hem tillgodoses av staten.

Särskilda ungdomshem och LVM-hem

3 § Behovet av sådana hem som avses i 12 § lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga samt 22 och 23 §§ lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall ska tillgodoses av staten.

För vård i ett sådant hem som avses i första stycket får staten ta ut avgift av den kommun som begärt placeringen.

4 § Statens institutionsstyrelse leder verksamheten vid sådana hem som avses i 3 §. Bestämmelser om tillsyn m.m. över verksamheten vid hemmen finns i 25 kap.

Statens institutionsstyrelse får, om det finns särskilda skäl för det, genom avtal uppdra åt en region eller en kommun att inrätta och driva ett sådant hem som avses i 3 §.

Vården

5 § Socialnämnden ansvarar för att den som genom nämndens försorg har tagits emot i ett annat hem än det egna får god vård.

Vården bör utformas så att den främjar den enskildes samhörighet med närstående samt kontakt med hemmiljön.

6 § Vård i familjehem, hem för vård eller boende och stödboende ska bedrivas i samråd med socialnämnden. Detta gäller även sådana hem som avses i 3 §.

AVDELNING III. INSATSER TILL ENSKILDA

10 kap. Socialnämndens ansvar att erbjuda insatser

1 § Socialnämnden ska erbjuda insatser i form av rådgivning, omsorg, vård, stöd och annan hjälp till enskilda som behöver det.

Insatserna kan ges efter individuell behovsprövning enligt vad som föreskrivs i 11 kap. eller utan föregående individuell behovsprövning enligt vad som föreskrivs i 12 kap.

2 § I fråga om den som omfattas av lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. finns det särskilda bestämmelser om bistånd i den lagen.

Särskilt om vissa insatser

Brottsofferstöd

3 § Socialnämnden ska erbjuda brottsofferstöd i syfte att stödja och hjälpa den som har utsatts för brott och dennes närstående.

Socialnämnden ska särskilt beakta att personer som är eller har varit utsatta för våld eller andra övergrepp av närstående kan vara i behov av insatser för att förändra sin situation. Detta gäller i synnerhet kvinnor som är eller har varit utsatta för mäns våld.

Socialnämnden ska även särskilt beakta att personer som är eller har varit utsatta för våld eller förtryck som syftar till att bevara eller återupprätta en persons eller familjs, släkts eller annan liknande grupps heder kan vara i behov av insatser för att förändra sin situation.

Budget- och skuldrådgivning

4 § Socialnämnden ska erbjuda budget- och skuldrådgivning i syfte att stödja och hjälpa den som är skuldsatt att hantera sin ekonomi och sina skulder.

Socialnämnden ska erbjuda budget- och skuldrådgivning även under ett skuldsaneringsförfarande och till dess att en beviljad skuldsanering eller F-skuldsanering är helt avslutad.

5 § Konsumentverket ska stödja och ge vägledning för den budget- och skuldrådgivning som socialnämnden ansvarar för.

Familjerådgivning och samarbetsamtal

6 § Socialnämnden ska erbjuda familjerådgivning i syfte att, genom samtal, bearbeta samlevnadskonflikter i parförhållanden och familjer. Familjerådgivning ska erbjudas till den som begär det.

7 § Socialnämnden ska erbjuda samarbetsamtal i syfte att föräldrar, under sakkunnig ledning, når enighet i frågor som gäller vårdnad, boende, umgänge och frågor som gäller barnets försörjning.

Socialnämnden ska även erbjuda föräldrar hjälp att träffa avtal enligt 6 kap. 6 §, 14 a § andra stycket eller 15 a § tredje stycket föräldrabalken.

Missbruks- och beroendevård

8 § Socialnämnden ska erbjuda missbruks- och beroendevård i syfte att stödja och hjälpa den som har ett missbruk eller beroende av alkohol, narkotika, andra beroendeframkallande medel, läkemedel, dopningsmedel eller spel om pengar att komma ifrån missbruket eller beroendet.

Socialnämnden ska i samförstånd med den enskilde planera insatserna och noga bevaka att planen fullföljs.

Närståendestöd

9 § Socialnämnden ska erbjuda närståendestöd i syfte att stödja och hjälpa den som vårdar en närstående som är långvarigt sjuk eller äldre eller som stödjer en närstående med funktionsnedsättning.

11 kap. Insatser efter individuell behovsprövning – bistånd**Bistånd för livsföringen**

1 § Den som inte själv kan tillgodose sina personliga behov eller kan få dem tillgodosedda på annat sätt har rätt till bistånd av socialnämnden för sin livsföring.

Den enskilde ska genom biståndet tillförsäkras skäligen levnadsförhållanden.

2 § Vid prövningen av behovet av bistånd för livsföringen får hänsyn inte tas till den enskildes ekonomiska förhållanden om rätten att ta ut avgifter för biståndet regleras i 29 kap.

3 § För den som har beviljats eller beviljas bistånd i form av boende i en sådan särskild boendeform som avses i 8 kap. 4 §, ska det ingå i skäligen levnadsförhållanden att kunna sammanbo med make eller sambo. Detta gäller under förutsättning att paret varaktigt har sammanbott eller, om den ena parten redan bor i ett sådant boende, att paret dessförinnan varaktigt har sammanbott.

Första stycket gäller oavsett om maken eller sambon har behov av boende i särskild boendeform.

4 § Socialnämnden får, även utan vårdnadshavarens samtycke, besluta om bistånd för livsföringen till barn som har fyllt 15 år om

- det är lämpligt och barnet begär eller samtycker till det, och
- biståndet inte avser vård i familjehem, jourhem, hem för vård eller boende eller stödboende.

I 5 och 6 §§ finns särskilda bestämmelser om kontaktperson och kontaktfamilj.

Kontaktperson och kontaktfamilj

5 § Socialnämnden får utse en särskild person (kontaktperson) eller en familj (kontaktfamilj) med uppgift att hjälpa den enskilde och hans eller hennes närmaste i personliga angelägenheter, om den enskilde begär eller samtycker till det. För barn som inte har fyllt 15 år får kontaktperson utses endast om barnets vårdnadshavare begär eller samtycker till det. Har barnet fyllt 15 år får kontaktperson utses endast om barnet självt begär eller samtycker till det.

6 § Om en person som inte har fyllt 21 år har behov av särskilt stöd och särskild vägledning för att motverka en risk för missbruk av beroendeframkallande medel, för brottslig verksamhet eller för något annat socialt nedbrytande beteende, får socialnämnden utse en särskilt kvalificerad kontaktperson för den unge om denne begär eller samtycker till det. För barn som inte har fyllt 15 år får en sådan kontaktperson utses endast om barnets vårdnadshavare begär eller samtycker till det. Har barnet fyllt 15 år får en särskilt kvalificerad kontaktperson utses endast om barnet självt begär eller samtycker till det.

7 § Socialnämnden ska kontinuerligt följa hur insatser som avses i 5 och 6 §§ genomförs när dessa har beviljats barn och unga.

Ekonomiskt bistånd

8 § Den som inte själv kan tillgodose sina ekonomiska behov eller kan få dem tillgodosedda på annat sätt har rätt till ekonomiskt bistånd av socialnämnden för sin försörjning (försörjningsstöd) och för sina levnadskostnader i övrigt.

Den enskilde ska genom biståndet tillförsäkras en skälig levnadsnivå.

9 § Följande inkomster ska inte beaktas vid bedömningen av rätten till ekonomiskt bistånd

- hemmavarande barns inkomster av eget arbete,
- hemmavarande skolungdomars inkomster av eget arbete, om skolungdomarna är under 21 år.

Till skolgång räknas studier i grundskolan eller gymnasieskolan eller annan jämförlig grundutbildning.

Inkomster som avses i första stycket får dock beaktas vid tillämpning av 8 § till den del de överstiger ett prisbasbelopp per kalenderår enligt 2 kap. 6 och 7 §§ socialförsäkringsbalken.

Försörjningsstöd

10 § Den som inte kan försörja sig men som kan arbeta har rätt till försörjningsstöd enligt 8 § om han eller hon står till arbetsmarknadens förfogande. Om det finns godtagbara skäl har den enskilde rätt till försörjningsstöd även om han eller hon inte står till arbetsmarknadens förfogande.

11 § För den som har fått försörjningsstöd under sex månader i följd ska 25 procent av inkomsterna av anställning inte beaktas vid bedömningen av rätten till ekonomiskt bistånd (särskild beräkningsregel).

Den särskilda beräkningsregeln gäller under två år. Därefter måste kravet på att försörjningsstöd ska ha lämnats under sex månader i följd uppfyllas på nytt för att den särskilda beräkningsregeln ska gälla igen.

Den särskilda beräkningsregeln gäller inte inkomster som anges i 9 §.

12 § Försörjningsstöd lämnas för skäligen kostnader för

1. livsmedel, kläder och skor, lek och fritid, förbrukningsvaror, hälsa och hygien samt dagstidning och telefon,

2. boende, hushållsel, arbetsresor, hemförsäkring samt medlemskap i fackförening och arbetslöshetskassa.

Skäligen kostnader enligt första stycket 1 ska i enlighet med vad regeringen närmare föreskriver beräknas enligt en för hela riket gällande norm (riksnorm) på grundval av officiella prisundersökningar av olika hushållstypers baskonsumtion. Om det i ett enskilt fall finns särskilda skäl, ska socialnämnden dock beräkna dessa kostnader till en högre nivå. Nämnden får också i ett enskilt fall beräkna kostnaderna till en lägre nivå, om det finns särskilda skäl för detta.

13 § Socialnämnden får begära att den som får försörjningsstöd under viss tid ska delta i av nämnden anvisad praktik eller annan kompe-

tenshöjande verksamhet om den enskilde inte har kunnat erbjudas någon lämplig arbetsmarknadspolitisk åtgärd.

Den praktik eller kompetenshöjande verksamhet som avses i första stycket ska syfta till att utveckla den enskildes möjligheter att i framtiden försörja sig själv. Verksamheten ska stärka den enskildes möjligheter att komma in på arbetsmarknaden eller, där så är lämpligt, på en fortsatt utbildning. Den ska utformas med skälig hänsyn till den enskildes individuella önskemål och förutsättningar.

Socialnämnden ska samråda med Arbetsförmedlingen innan beslut fattas enligt första stycket.

14 § Om den enskilde utan godtagbart skäl avböjer att delta i praktik eller annan kompetenshöjande verksamhet som anvisats enligt 13 §, får fortsatt försörjningsstöd vägras eller nedsättas. Detsamma gäller om han eller hon utan godtagbart skäl uteblir från praktiken eller den kompetenshöjande verksamheten.

15 § Den som deltar i praktik eller annan kompetenshöjande verksamhet enligt 13 § ska i det sammanhanget inte anses som arbetstagare. I den utsträckning den enskilde utför uppgifter som stämmer överens med eller till sin art liknar sådant som vanligen utförs vid förvärvsarbete, ska han eller hon dock likställas med arbetstagare vid tillämpning av 2 kap. 1–9 §§, 3 kap. 1–4 och 6–13 §§, 4 kap. 1–4 och 8–10 §§ samt 7–9 kap. arbetsmiljölagen (1977:1160) och av bestämmelserna om arbetsskadeförsäkring i socialförsäkringsbalken.

Annat bistånd

16 § Socialnämnden får ge bistånd utöver vad som följer av 1 och 8 §§ om det finns skäl för det.

12 kap. Insatser utan föregående individuell behovsprövning

1 § Socialnämnden får tillhandahålla insatser utan föregående individuell behovsprövning. Detta gäller dock inte

1. kontaktperson, kontaktfamilj eller kvalificerad kontaktperson,
2. vård i familjehem,

3. vård i sådana hem som avses i 12 § lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga samt 22 och 23 §§ lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall,

4. vård av barn i jourhem, stödboende eller andra hem för vård eller boende än sådana som avses i 3,

5. stadigvarande plats i sådant boende som avses i 8 kap. 4 eller 7 §, eller

6. ekonomisk hjälp.

2 § Socialnämnden får, även utan vårdnadshavarens samtycke, tillhandahålla insatser utan föregående individuell behovsprövning till barn som har fyllt 15 år.

Informationsskyldighet

3 § Den som genomför insatser utan föregående individuell behovsprövning ska informera om möjligheten att ansöka om bistånd för livsföringen enligt 11 kap. 1 §.

Informationen ska lämnas till enskilda som vänder sig till verksamheten. Den ska lämnas på lämpligt sätt och i lämplig utsträckning.

13 kap. Utformning och genomförande av insatser

1 § Insatser ska utformas och genomföras tillsammans med den enskilde och vid behov i samverkan med andra samhällsorgan och med organisationer och andra föreningar.

2 § Insatser ska utformas så att de stärker den enskildes möjligheter att leva ett självständigt liv.

Insatser som syftar till att tillgodose den enskildes personliga behov ska även utformas så att de stärker den enskildes möjligheter att leva ett värdigt liv och känna välbefinnande.

3 § Den enskilde ska, så långt det är möjligt, kunna välja när och hur insatser i boendet ska ges.

Vård- och genomförandeplan

4 § När den enskilde behöver vårdas i ett hem för vård eller boende, stödboende eller familjehem ska en plan upprättas för den vård som socialnämnden avser att anordna (vårdplan).

För barn och unga som vårdas i ett hem för vård eller boende, stödboende eller familjehem ska en plan upprättas över hur vården ska genomföras (genomförandeplan).

Vård- och genomförandeplanen ska även uppta åtgärder och insatser som andra huvudmän har ansvar för.

Samordnad individuell plan

5 § När den enskilde har behov av insatser både från socialtjänsten och från hälso- och sjukvården ska kommunen tillsammans med regionen upprätta en samordnad individuell plan. Planen ska upprättas om kommunen eller regionen bedömer att den behövs för att den enskilde ska få sina behov tillgodosedda, och om den enskilde samtycker till att den upprättas. Arbetet med planen ska påbörjas utan dröjsmål.

6 § En samordnad individuell plan ska när det är möjligt upprättas tillsammans med den enskilde. Närstående ska ges möjlighet att delta i arbetet med planen, om det är lämpligt och den enskilde inte motsätter sig det.

Av planen ska det framgå

1. vilka insatser som behövs,
2. vilka insatser respektive huvudman ska svara för,
3. vilka åtgärder som vidtas av någon annan än kommunen eller regionen, och
4. vem av huvudmännen som ska ha det övergripande ansvaret för planen.

AVDELNING IV. HANDLÄGGNING, DOKUMENTATION OCH BEHANDLING AV UPPGIFTER

14 kap. Handläggning och dokumentation

1 § Bestämmelser om handläggning av ärenden finns i förvaltningslagen (2017:900).

Utredning

2 § Socialnämnden ska utan dröjsmål inleda utredning av vad som genom ansökan, anmälan eller på annat sätt har kommit till nämndens kännedom och som kan föranleda någon åtgärd av nämnden.

Vad som har kommit fram vid utredning och som har betydelse för ett ärendes avgörande ska tillvaratas på ett betryggande sätt.

Dokumentation

3 § Handläggning av ärenden som rör enskilda samt genomförande av insatser ska dokumenteras, om inte annat följer av 6 eller 7 §. Dokumentationen ska utvisa beslut och åtgärder som vidtas i ärendet samt faktiska omständigheter och händelser av betydelse.

4 § Dokumentationen ska utformas med respekt för den enskildes integritet. Den enskilde bör hållas underrättad om de journalanteckningar och andra anteckningar som förs om honom eller henne. Om den enskilde anser att någon uppgift i dokumentationen är oriktig ska detta antecknas.

5 § Handlingar som rör enskildas personliga förhållanden ska förvaras så att obehöriga inte får tillgång till dem.

Undantag från skyldigheten att dokumentera

6 § Skyldigheten att dokumentera gäller inte uppgifter om enskildas personliga förhållanden vid genomförande av rådgivning.

7 § Socialnämnden får, om det finns särskilda skäl, bestämma att uppgifter om enskildas personliga förhållanden inte ska dokumenteras vid genomförande av en insats utan föregående individuell behovsprövning.

Företråde inför socialnämnden

8 § Den som enligt 25 § förvaltningslagen (2017:900) ska underrättas och ges tillfälle att yttra sig i ett ärende som rör enskild har rätt att få företråde inför socialnämnden, om inte särskilda skäl föranleder annat.

Den som ges tillfälle att yttra sig ska underrättas om sin rätt att få företråde inför nämnden.

Ändring av gynnande beslut

9 § Socialnämnden får, utöver vad som följer av 37 § andra stycket förvaltningslagen (2017:900), ändra ett beslut om fortlöpande bistånd vid väsentligt ändrade förhållanden som är hänförliga till den enskilde.

Ärenden som kan laglighetsprövas

10 § Vid handläggning av ärenden där besluten kan laglighetsprövas genom att överklagas enligt 13 kap. kommunallagen (2017:725) ska bestämmelserna om remiss i 26 § förvaltningslagen (2017:900) tillämpas.

11 § Vid handläggning av ärenden som rör enskilda och där besluten kan laglighetsprövas genom att överklagas enligt 13 kap. kommunallagen (2017:725) ska följande bestämmelser i förvaltningslagen (2017:900) tillämpas:

- 10 § om partsinsyn,
- 11 och 12 §§ om åtgärder om handläggningen försenas,
- 23 § om utredningsansvaret,
- 24 § om när man får lämna uppgifter muntligt,
- 25 § om kommunikation,
- 31 § om dokumentation av beslut,

- 32 § om motivering av beslut,
- 33 och 34 §§ om underrättelse om innehållet i beslut och hur ett överklagande går till, och
- 36 § om rättelse av skrivfel och liknande.

Vad som sägs i första stycket gäller också när det är fråga om en ansökan eller ett yttrande till en annan myndighet i ett mål eller ärende som rör enskild.

Delgivning

12 § Vid delgivning med enskild i mål eller ärende enligt denna lag som avser myndighetsutövning får 34–38 och 47–51 §§ delgivningslagen (2010:1932) inte tillämpas.

15 kap. Uppgiftsskyldighet

1 § Bestämmelser om tystnadsplikt i det allmännas verksamhet och om förbud att lämna ut allmänna handlingar finns i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400). Där finns även sekretessbrytande bestämmelser och bestämmelser om undantag från sekretess.

Skyldighet att lämna ut uppgifter

Statistiska ändamål

2 § Socialnämnden ska, enligt vad regeringen närmare föreskriver, lämna ut personuppgifter till Socialstyrelsen för angelägna statistiska ändamål.

Forskningsändamål

3 § Socialnämnden ska lämna ut personuppgifter till statliga myndigheter, när detta begärs för forskningsändamål och det kan ske utan risk för att den enskilde eller någon honom eller henne närstående lider men.

Utbetalad ekonomisk hjälp

4 § Socialnämnden ska på begäran av en annan myndighet lämna uppgifter till denna om utbetalad ekonomisk hjälp, om syftet är att undvika felaktiga utbetalningar från det allmänna eller en felaktig beskattning.

Uppgiftslämnande mellan nämnder

5 § Om kommunens uppgifter inom socialtjänsten fullgörs av flera nämnder ska varje sådan nämnd, i den utsträckning det begärs, till de övriga lämna

1. uppgifter om att en person är aktuell i ett ärende inom socialtjänsten, och

2. de uppgifter som behövs för att administrera fördelningen av platser inom särskilda boendeformer i kommunen.

Uppgiftsskyldigheten enligt första stycket gäller inte uppgifter som omfattas av sekretess enligt 26 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

Underrättelse till åklagarmyndigheten

6 § Har en domstol dömt någon till ungdomsvård eller till ungdomstjänst, ska socialnämnden underrätta åklagarmyndigheten, om det kan antas att det finns förutsättningar för åtgärd enligt 30 b § lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare eller 32 kap. 4 § brottsbalken.

Anmälan till Folkhälsomyndigheten

7 § Om socialnämnden i sin verksamhet iakttagit något som tyder på att nya medel används för missbruksändamål eller att ändringar sker i missbruksmönster av kända medel, ska nämnden utan dröjsmål anmäla detta till Folkhälsomyndigheten.

Vissa andra uppgifter

8 § Från socialtjänsten ska utan hinder av sekretess lämnas

1. uppgifter om huruvida någon vistas i ett hem för vård eller boende, stödboende eller familjehem, om uppgifterna för särskilt fall begärs av en domstol, en åklagarmyndighet, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen, Kronofogdemyndigheten eller Skatteverket,

2. uppgifter som behövs i ett ärende hos Skatteverket om skyddad folkbokföring enligt 16 § folkbokföringslagen (1991:481), och

3. uppgifter om en studerande som behövs för prövning av ett ärende om att avskilja denne från högskoleutbildning eller polisprogrammet.

Rätt att ta del av uppgifter*Förmån, ersättning eller annat stöd åt enskild*

9 § Socialnämnden har rätt att ta del av uppgifter om förmån, ersättning eller annat stöd åt enskild hos Centrala studiestödsnämnden, Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten och arbetslöshetskassorna. Om det finns skäl för det ska dessa myndigheter och arbetslöshetskassorna på eget initiativ lämna sådana uppgifter till socialnämnden.

Regeringen meddelar ytterligare föreskrifter om vilka uppgifter som ska lämnas ut enligt första stycket.

Uppgifter om enskilda hos Arbetsförmedlingen

10 § Socialnämnden har rätt att ta del av uppgifter om enskilda hos Arbetsförmedlingen. Om det finns skäl för det ska Arbetsförmedlingen på eget initiativ lämna sådana uppgifter till socialnämnden.

Regeringen meddelar ytterligare föreskrifter om vilka uppgifter som ska lämnas ut enligt första stycket.

Uppgifter om enskilda hos Skatteverket

11 § Socialnämnden har rätt att hos Skatteverket ta del av uppgifter om enskilda som avser inkomstlaget kapital enligt inkomstskattelagen (1999:1229) eller återbetalning av skatt enligt skatteförfarande-

lagen (2011:1244). Om det finns skäl för det ska Skatteverket på eget initiativ lämna sådana uppgifter till socialnämnden.

Regeringen meddelar ytterligare föreskrifter om vilka uppgifter som ska lämnas ut enligt första stycket.

16 kap. Gallring

Skyldighet att gallra

1 § Anteckningar och andra uppgifter i en personakt hos socialnämnden som tillhör en sådan sammanställning av uppgifter som avses i lagen (2001:454) om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten ska gallras fem år efter det att sista anteckningen gjordes i akten. Uppgifterna ska dock inte gallras så länge uppgifter om samma person inte har gallrats av nämnden enligt andra stycket.

Uppgifter i en sammanställning som avses i lagen om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten ska gallras fem år efter det att de förhållanden som uppgifterna avser har upphört.

Gallringen ska vara avslutad senast kalenderåret efter det att gallringsskyldigheten inträdde.

Handlingar som inte får gallras

2 § Följande handlingar får inte gallras med stöd av bestämmelserna i 1 § första stycket:

1. handlingar som kommit in eller upprättats i samband med utredning om faderskap eller föräldraskap enligt 1 kap. 9 § föräldrabalken,

2. handlingar som kommit in eller upprättats i samband med utredning om adoption,

3. handlingar som kommit in eller upprättats i samband med att ett barn har placerats eller tagits emot i ett hem för vård eller boende, familjehem, stödboende, sådant boende som avses i 8 kap. 7 § eller annat enskilt hem som inte tillhör någon av föräldrarna eller någon annan som har vårdnaden om barnet.

Avtal enligt 6 kap. 6 §, 14 a § andra stycket eller 15 a § tredje stycket föräldrabalken som godkänts av socialnämnden får inte gallras förrän barnet fyllt arton år.

Handlingar ska vidare undantas från gallring enligt bestämmelserna i 1 § av hänsyn till forskningens behov i ett representativt urval av kommuner och i övriga kommuner beträffande ett representativt urval av personer.

17 kap. Dokumentation, gallring och tystnadsplikt i enskild verksamhet

Dokumentation

1 § Bestämmelserna i 14 kap. 3–5 §§ gäller i tillämpliga delar i enskild verksamhet som står under Inspektionen för vård och omsorgs tillsyn enligt denna lag.

Bevarande och gallring

2 § Anteckningar och andra uppgifter i en personakt som tillhör en sammanställning av uppgifter som avses i lagen (2001:454) om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten ska, i enskild verksamhet som står under Inspektionen för vård och omsorgs tillsyn enligt denna lag, bevaras och därefter gallras två år efter det att den sista anteckningen gjordes i akten. Uppgifterna ska dock inte gallras så länge uppgifter om samma person inte har gallrats enligt andra stycket.

Uppgifter i en sammanställning som avses i lagen om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten ska gallras två år efter det att de förhållanden som uppgifterna avser har upphört.

Gallringen ska vara avslutad senast kalenderåret efter det att gallringsskyldigheten inträdde.

Den socialnämnd som beslutat om en insats som genomförs i en enskild verksamhet får träffa avtal med den som bedriver verksamheten om att handlingar ska överlämnas till nämnden när gallringsskyldigheten inträder. Detta gäller dock inte handlingar som avses i 3 §.

3 § Handlingar i en personakt i enskild verksamhet som avser barn som har placerats eller tagits emot i ett hem för vård eller boende, stödboende eller sådan bostad som avses i 8 kap. 7 § ska överlämnas

för bevarande till den socialnämnd som beslutat om insatsen, när gallringsskyldigheten enligt 2 § första stycket inträder.

När gallringsskyldigheten enligt 2 § första stycket inträder ska handlingar i enskild verksamhet, av hänsyn till forskningens behov, i ett representativt urval av kommuner och i övriga kommuner i fråga om ett representativt urval av personer överlämnas för bevarande till den socialnämnd som beslutat om insatsen.

Utlämnande av handling i personakt

4 § En handling i en personakt i enskild verksamhet som står under Inspektionen för vård och omsorgs tillsyn enligt denna lag ska, om det begärs av den som akten rör, så snart som möjligt tillhandahållas denne för läsning eller avskrivning på stället eller i avskrift eller kopia, om inte annat följer av 9 §.

En fråga om utlämnande enligt första stycket prövas av den som ansvarar för personakten. Anser denne att personakten eller någon del av den inte bör lämnas ut ska han eller hon genast med eget yttrande överlämna frågan till Inspektionen för vård och omsorg för prövning.

Omhändertagande av personakt

5 § Inspektionen för vård och omsorg får besluta att en personakt i enskild verksamhet som står under inspektionens tillsyn enligt denna lag ska tas om hand

1. om verksamheten upphör,
2. om det på sannolika skäl kan antas att personakten inte kommer att handhas enligt föreskrifterna i denna lag eller enligt föreskrifter som meddelats med stöd av lagen, eller
3. om den som ansvarar för personakten ansöker om det och det finns ett påtagligt behov av att akten tas om hand.

En omhändertagen personakt ska återlämnas, om det är möjligt och det inte finns skäl för omhändertagande enligt 5 §. Beslut i fråga om återlämnande meddelas av Inspektionen för vård och omsorg efter ansökan av den som vid beslutet om omhändertagande ansvarade för personakten.

6 § Personakter som har tagits om hand av Inspektionen för vård och omsorg ska förvaras avskilda hos arkivmyndigheten i den kommun där akterna omhändertagits. Personakterna ska bevaras i minst två år från det att de kom in till arkivmyndigheten, dock får handlingar som avses i 3 § inte gallras. En myndighet som har hand om en personakt som har omhändertagits har, om en uppgift ur akten begärs för ett särskilt fall, samma skyldighet att lämna uppgiften som den haft som ansvarat för akten före omhändertagandet.

Utredning av missförhållande

7 § Ett missförhållande eller en påtaglig risk för ett missförhållande, som har rapporterats enligt 26 kap. 2 §, ska i yrkesmässigt bedriven enskild verksamhet utredas av den som bedriver verksamheten.

Rapporten samt utredningen och övrig dokumentation enligt 26 kap. 5 § ska bevaras och därefter gallras fem år efter det att den sista anteckningen gjordes.

Den socialnämnd som har beslutat om en insats som genomförs i en yrkesmässigt bedriven enskild verksamhet, får träffa avtal med den som bedriver verksamheten om att sådana handlingar som avses i andra stycket ska överlämnas till nämnden när gallringsskyldigheten inträder.

Tystnadsplikt

8 § Den som är eller har varit verksam inom yrkesmässigt bedriven enskild verksamhet som avser insatser enligt denna lag får inte obehörigen röja vad han eller hon då har fått veta om enskildas personliga förhållanden.

9 § Den som är eller har varit verksam inom enskild familjerådgivning får inte obehörigen röja en uppgift som en enskild har lämnat i förtroende eller som har inhämtats i samband med rådgivningen.

AVDELNING V. SKYDD OCH STÖD FÖR BARN OCH UNGA

18 kap. Socialnämndens ansvar för barn och ungas uppväxtförhållanden

1 § Socialnämnden ska arbeta för att barn och unga växer upp under trygga och goda förhållanden.

Nämnden ska i nära samarbete med hemmen främja en allsidig personlighetsutveckling och en gynnsam fysisk och social utveckling hos barn och unga.

Förebygga och motverka att barn och unga far illa

2 § Socialnämnden ska

1. bedriva uppsökande verksamhet och annat förebyggande arbete för att förhindra att barn och unga far illa,

2. aktivt arbeta för att förebygga och motverka missbruk och beroende bland barn och unga av alkoholhaltiga drycker, andra berusningsmedel, beroendeframkallande medel, dopningsmedel, samt spel om pengar,

3. tillsammans med samhällsorgan, organisationer och andra som berörs, uppmärksamma och arbeta för att barn och unga inte vistas i miljöer som är skadliga för dem,

4. med särskild uppmärksamhet följa utvecklingen hos barn och unga som har visat tecken till en ogynnsam utveckling, och

5. i nära samarbete med hemmen ansvara för att barn och unga som riskerar att utvecklas ogynnsamt får det skydd och stöd som de behöver och, om barnets eller den unges bästa motiverar det, vård och fostran utanför det egna hemmet.

3 § Socialnämnden ska i frågor som rör barn som far illa eller riskerar att fara illa samverka med samhällsorgan, organisationer och andra som berörs. Ifråga om utlämnande av uppgifter gäller de begränsningar som följer av 17 kap. 8 och 9 §§ och av offentlighets- och sekretesslagen (2009:400). Nämnden ska aktivt arbeta för att samverkan kommer till stånd.

Särskilt behov av insatser i vissa fall

4 § Socialnämnden ansvarar för att ett barn, som utsatts för brott, och dennes närstående får de insatser som de behöver.

Socialnämnden ska särskilt beakta att ett barn som bevittnat våld eller andra övergrepp av eller mot närstående är offer för brott.

5 § Socialnämnden ska tillgodose det särskilda behov av insatser som kan finnas hos barn och unga sedan

– ett mål eller ärende om vårdnad, boende, umgänge eller adaption har avgjorts,

– vård och fostran utanför det egna hemmet har upphört,

– verkställighet av sluten ungdomsvård enligt lagen (1998:603) om verkställighet av sluten ungdomsvård har upphört.

Barn och unga som har begått brott

6 § Socialnämnden ansvarar för att påföljden ungdomstjänst kan verkställas så snart det kan ske. Verkställigheten ska påbörjas senast två månader efter det att domen vunnit laga kraft, om inte särskilda skäl talar mot det.

Socialnämnden ska bestämma det närmare innehållet i en utdömd ungdomstjänst i en arbetsplan och utse en handledare för den unge. Socialnämnden ska kontrollera att arbetsplanen följs.

7 § Socialnämnden ansvarar för att medling enligt lagen (2002:445) om medling med anledning av brott kan erbjudas när brottet har begåtts av någon som är under 21 år.

Förbud mot att ta emot andras barn

8 § När ett barns bästa kräver det, får socialnämnden förbjuda eller begränsa möjligheterna för en person som har sitt hem inom kommunen att i hemmet ta emot andras barn.

Ett sådant förbud omfattar inte fall då det med hänsyn till särskilda omständigheter är uppenbart befogat att ett barn tas emot i hemmet.

19 kap. Utredning av barn och ungas behov av skydd och stöd

Omedelbar skyddsbedömning

1 § När en anmälan enligt 14 kap. 2 § rör barn eller unga ska socialnämnden genast göra en bedömning av om barnet eller den unge är i behov av omedelbart skydd. En sådan bedömning ska dokumenteras.

Tidsgräns för förhandsbedömning

2 § När en anmälan enligt 14 kap. 2 § rör barn eller unga ska socialnämnden, om det inte finns synnerliga skäl, fatta beslut om att inleda eller inte inleda utredning inom fjorton dagar efter det att anmälan har kommit in. Ett sådant beslut behöver dock inte fattas om det redan pågår en utredning om det barn eller den unge som anmälan avser.

Befogenheter och skyldigheter under utredningstiden

3 § En utredning av om socialnämnden behöver ingripa till ett barns skydd eller stöd ska bedrivas skyndsamt och vara slutförd senast inom fyra månader. Finns det särskilda skäl får socialnämnden besluta att förlänga utredningen för viss tid.

Den som berörs av en sådan utredning ska, om inte särskilda skäl talar mot det, genast underrättas om att en utredning har inletts.

4 § Vid en sådan utredning som avses i 3 § får socialnämnden, för bedömningen av behovet av insatser, konsultera sakkunniga samt i övrigt ta de kontakter som behövs. Utredningen ska bedrivas så att inte någon onödigt utsätts för skada eller olägenhet. Utredningen ska inte göras mer omfattande än vad som är motiverat av omständigheterna i ärendet.

Samtal med barn utan vårdnadshavarens samtycke

5 § Ett barn får höras utan vårdnadshavarens samtycke och utan att vårdnadshavaren är närvarande

– inför ett beslut om att inleda eller inte inleda utredning av om socialnämnden behöver ingripa till ett barns skydd eller stöd,

– vid en utredning av om socialnämnden behöver ingripa till ett barns skydd eller stöd,

– vid en utredning på socialnämndens initiativ om överflyttning av vårdnaden enligt 6 kap. 7 eller 8 § föräldrabalken.

Barnets vårdnadshavare ska, om inte särskilda skäl talar mot det, genast underrättas om att barnet har hörts.

20 kap. Vård av barn och unga utanför det egna hemmet

Övergripande principer vid placering av barn

1 § När ett barn placeras ska det i första hand övervägas om barnet kan tas emot av någon närstående. Vad som är bäst för barnet ska dock enligt 5 kap. 1 § andra stycket alltid vara avgörande.

2 § I fråga om den som omfattas av lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. finns det särskilda bestämmelser om placering av barn i den lagen.

Stadigvarande vård och fostran

3 § Ett barn får inte utan socialnämndens medgivande eller beslut om vård tas emot för stadigvarande vård och fostran i ett enskilt hem som inte tillhör någon av föräldrarna eller någon annan som har vårdnaden om honom eller henne.

Socialnämnden får inte lämna medgivande eller fatta beslut om vård utan att förhållandena i det enskilda hemmet och förutsättningarna för vård i hemmet är utredda av socialnämnd.

Tillfällig vård och fostran

4 § Socialnämnden får inte placera ett barn i ett sådant enskilt hem som vid upprepade tillfällen tar emot barn för tillfällig vård och fostran (jourhem) om inte förhållandena i det enskilda hemmet och förutsättningarna för vård i det är utredda av socialnämnd.

Om det inte finns särskilda skäl får ett barn vårdas i ett jourhem i högst två månader efter det att socialnämnden har avslutat en utredning av om nämnden behöver ingripa till barnets skydd eller stöd.

Information och samråd med annan kommun

5 § Om ett tilltänkt enskilt hem ligger i en annan kommun ska socialnämnden, vid medgivande eller beslut om vård enligt 3 eller 4 §, informera och samråda med den kommunen innan den fattar sitt beslut. Om det finns någon i det enskilda hemmet som vistas där efter beslut av en annan kommun, ska nämnden informera och samråda även med den kommunen.

Avtal och utbildning

6 § Socialnämnden ska i samband med beslut om placering i ett familjehem ingå avtal med dem som nämnden avser att anlita som familjehem. Nämndens och familjehemmets åtaganden som avser barnets behov av skydd och stöd under placeringen ska framgå av avtalet.

7 § Socialnämnden ska tillhandahålla den utbildning som behövs för dem som nämnden avser att anlita för vård av barn i familjehem eller jourhem.

Hälsoundersökning

8 § Socialnämnden ska, om det inte är obehövligt, underrätta regionen om att ett barn eller en ung person i åldern 18–20 år, i anslutning till att vård utanför det egna hemmet inleds, ska erbjudas en sådan hälsoundersökning som avses i lagen (2017:209) om hälsoundersökning av barn och unga som vårdas utanför det egna hemmet.

Socialnämndens ansvar under vårdtiden

9 § Socialnämnden ska i fråga om de barn som vårdas i ett familjehem, jourhem, annat enskilt hem, stödboende eller hem för vård eller boende

1. medverka till att de får god vård och fostran och i övrigt gynnsamma uppväxtförhållanden,
2. arbeta för att de får lämplig utbildning,
3. arbeta för att de får den hälso- och sjukvård som de behöver,

4. arbeta för att de ges möjlighet till kontakt med föräldrar, syskon och andra närstående, och

5. lämna vårdnadshavarna och föräldrarna råd, stöd och annan hjälp som de behöver.

10 § Socialnämnden ska i fråga om de barn som vårdas i ett familjehem, jourhem, stödboende eller hem för vård eller boende lämna dem som vårdar sådana barn råd, stöd och annan hjälp som de behöver.

11 § Socialnämnden ska noga följa vården av de barn och unga som vårdas i ett familjehem, jourhem, stödboende eller hem för vård eller boende främst genom

1. regelbundna personliga besök i det hem där barnet eller den unge vistas,

2. enskilda samtal med barnet eller den unge,

3. samtal med den eller dem som tagit emot barnet eller den unge i sitt hem, och

4. samtal med vårdnadshavarna.

Socialnämnden ska särskilt uppmärksamma barnets eller den unges hälsa, utveckling, sociala beteende, skolgång samt relationer till föräldrar, syskon och andra närstående.

12 § När vård ges i ett familjehem, stödboende eller hem för vård eller boende, ska det finnas en av socialnämnden särskilt utsedd socialsekreterare som ansvarar för kontakterna med barnet eller den unge.

Socialsekreteraren ska besöka barnet eller den unge regelbundet i den omfattning som är lämplig utifrån barnets eller den unges behov och önskemål.

Överväganden

13 § Vårdas ett barn med stöd av denna lag i ett annat hem än det egna, ska socialnämnden minst en gång var sjätte månad överväga om vården fortfarande behövs och hur vården bör inriktas och utformas.

14 § När ett barn har varit placerat i samma familjehem under tre år från det att placeringen verkställdes, ska socialnämnden särskilt överväga om det finns skäl att ansöka om överflyttning av vårdnaden enligt 6 kap. 8 § föräldrabalken.

Fortsatt ersättning, råd och stöd efter vårdnadsöverflyttning

15 § Om vårdnaden av ett barn har flyttats över till en eller två särskilt förordnade vårdnadshavare som barnet tidigare varit familjehemsplacerat hos, får kommunen fortsätta att betala dessa vårdnadshavare skälig ersättning. Vid sådan överflyttning av vårdnaden ska socialnämnden ge särskilt förordnade vårdnadshavare råd och stöd.

Råd och stöd ska ges av socialnämnden i den kommun som beslutat om familjehemsplaceringen om särskilt förordnade vårdnadshavare begär det.

Ansvarig socialnämnd

16 § Ansvaret för att lämna medgivande till stadigvarande vård och fostran enligt 3 § vilar på socialnämnden i den kommun som enligt 27 kap. ska tillgodose vårdnadshavarens behov av insatser.

Den nämnd som har lämnat medgivande enligt 3 § fullgör skyldigheterna enligt 9 §.

Förbud mot förmedling av barn

17 § Enskilda personer eller sammanslutningar får inte bedriva verksamhet som syftar till att förmedla barn till hem som avses i 3 och 4 §§.

21 kap. Uppföljning av ett barns situation

Beslut om uppföljning

1 § Socialnämnden får besluta om uppföljning av ett barns situation när en utredning som gäller barnets behov av skydd eller stöd avslutats utan beslut om insats.

En sådan uppföljning får ske om barnet, utan att förhållanden som avses i lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga föreligger, bedöms vara i särskilt behov av nämndens skydd eller stöd men samtycke till sådan åtgärd saknas.

2 § Socialnämnden får besluta om uppföljning av ett barns situation efter det att en placering i ett familjehem eller i ett hem för vård eller boende har upphört.

En sådan uppföljning får ske om barnet, utan att förhållanden som avses i lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga föreligger, bedöms vara i särskilt behov av nämndens skydd eller stöd men samtycke till sådan åtgärd saknas.

Befogenheter och skyldigheter under uppföljningen

3 § Vid en uppföljning enligt 1 eller 2 § får socialnämnden ta de kontakter som anges i 19 kap. 4 § och samtala med barnet i enlighet med 19 kap. 5 §.

Uppföljningen ska avslutas senast sex månader från det att utredningen som gäller ett barns behov av skydd och stöd avslutats eller placeringen har upphört eller när nämnden dessförinnan finner skäl att inleda utredning enligt 14 kap. 2 § första stycket.

Nämnden ska underrätta barn som fyllt 15 år och vårdnadshavare som berörs om beslutet att inleda respektive avsluta uppföljningen.

22 kap. Ärenden som rör vissa internationella situationer

Placering över nationsgränserna

Placering i Sverige

1 § Socialnämnden får godkänna att en utländsk myndighet placerar ett barn i Sverige endast om

1. det är bäst för barnet att placeras här, särskilt med beaktande av barnets anknytning hit,
2. barnets inställning till placeringen så långt det är möjligt har klarlagts,
3. barnets vårdnadshavare och, om barnet fyllt 15 år, barnet samtycker till åtgärden,

4. förhållandena i det enskilda hemmet och förutsättningarna för vård i hemmet är utredda av nämnden,

5. barnet har beviljats uppehållstillstånd, om ett sådant tillstånd behövs, och

6. placeringen sker med stöd av rådets förordning (EG) nr 2201/2003 av den 27 november 2003 om domstols behörighet och om erkännande och verkställighet av domar i äktenskapsmål och mål om föräldraansvar samt om upphävande av förordning (EG) nr 1347/2000 eller med stöd av den i Haag den 19 oktober 1996 dagtecknade konventionen om behörighet, tillämplig lag, erkännande, verkställighet och samarbete i frågor om föräldraansvar och åtgärder till skydd för barn.

Placering i ett annat land

2 § Socialnämnden får placera ett barn i ett annat land endast om

1. det är bäst för barnet att placeras där, särskilt med beaktande av barnets anknytning dit,

2. barnets inställning till placeringen så långt det är möjligt har klarlagts,

3. barnets vårdnadshavare och, om barnet fyllt 15 år, barnet samtycker till placeringen,

4. socialnämnden genom en överenskommelse med den behöriga myndigheten i det land där barnet ska placeras har gjort det möjligt att följa upp placeringen, och

5. landet har en tillfredsställande ordning i fråga om tillsyn.

Internationella adoptioner

Medgivande till adoption

3 § Ett barn med hemvist utomlands får inte utan socialnämndens medgivande tas emot av någon i syfte att adopteras. Medgivandet ska ha lämnats innan barnet lämnar det land där barnet har sin hemvist.

Ett medgivande får lämnas om sökanden är lämpad att adoptera. Om barnet är känt, ska sökandens lämplighet prövas i förhållande till det enskilda barnet och adoptionen ska även i övrigt kunna antas vara till barnets bästa.

Socialnämnden ska göra en samlad bedömning av sökandens lämplighet. Vid bedömningen ska särskilt beaktas

- sökandens kunskaper och insikter om adoptivbarn och deras behov och den planerade adoptionens innebörd,
- sökandens personliga egenskaper och sociala nätverk,
- sökandens ålder och hälsotillstånd, och
- stabiliteten i relationen, om medgivande söks av makar eller sambor.

4 § Innan ett medgivande lämnas ska sökanden ha deltagit i en av socialnämnden anvisad föräldrautbildning inför adoption. Om sökanden har adopterat barn från utlandet tidigare, får medgivande lämnas även om han eller hon inte har deltagit i föräldrautbildning.

5 § Ett medgivande enligt 3 § upphör att gälla om inte barnet har tagits emot i sökandens vård inom tre år från det att medgivandet lämnades.

Förändrade förhållanden

6 § Den eller de som vill adoptera är skyldiga att anmäla till socialnämnden om deras omständigheter ändras mer väsentligt under den tid medgivandet gäller. Om ett barn inte har föreslagits för adoption inom två år från det att medgivandet lämnades, ska socialnämnden, om det inte är obehövt, kontrollera om omständigheterna har ändrats.

Medgivandet ska återkallas, om förutsättningarna för det inte längre finns. Medgivandet kan återkallas även när barnet har tagits emot av den eller dem som vill adoptera, om en fortsatt vistelse hos dem inte vore förenlig med barnets bästa.

Samtycke till fortsatt adoptionsförfarande

7 § När ett visst barn har föreslagits för adoption, ska socialnämnden skyndsamt och senast inom två veckor från det att den eller de som vill adoptera kommit in med en anmälan om detta pröva om samtycke ska ges till att adoptionsförfarandet får fortsätta. Om det är fråga om ett adoptionsförfarande som omfattas av lagen (1997:191)

med anledning av Sveriges tillträde till Haagkonventionen om skydd av barn och samarbete vid internationella adoptioner, ska 3 § i den lagen tillämpas. Den tid inom vilken prövning ska ske får förlängas om det finns synnerliga skäl.

Ansvarig socialnämnd

8 § Ansvaret för att lämna medgivande enligt 3 § att ta emot ett barn med hemvist utomlands i syfte att adoptera det och samtycke enligt 7 § till att adoptionsförfarandet får fortsätta vilar på socialnämnden i samma kommun som enligt 27 kap. ansvarar för att tillgodose den eller de sökandes behov av insatser.

Den socialnämnd som lämnat samtycke enligt 7 § ska fullgöra skyldigheterna enligt 20 kap. 9 §.

Förmedling av barn för adoption

9 § Om rätt för auktoriserade sammanslutningar att i vissa fall förmedla barn från utlandet för adoption finns bestämmelser i lagen (1997:192) om internationell adoptionsförmedling.

23 kap. Anmälan om oro för ett barn

Skyldighet att anmäla oro

1 § Följande myndigheter och yrkesverksamma är skyldiga att genast anmäla till socialnämnden om de i sin verksamhet får kännedom om eller misstänker att ett barn far illa:

1. myndigheter vars verksamhet berör barn och unga,
2. andra myndigheter inom hälso- och sjukvården, annan rättspsykiatrisk undersökningsverksamhet, socialtjänsten, Kriminalvården, Polismyndigheten och Säkerhetspolisen,
3. anställda hos sådana myndigheter som avses i 1 och 2, och
4. de som är verksamma inom yrkesmässigt bedriven enskild verksamhet och fullgör uppgifter som berör barn och unga eller inom annan sådan verksamhet inom hälso- och sjukvården eller på socialtjänstens område.

De som är verksamma inom familjerådgivning är skyldiga att genast anmäla till socialnämnden om de i sin verksamhet får kännedom om att ett barn utnyttjas sexuellt eller utsätts för fysisk eller psykisk misshandel i hemmet.

Om anmälan från Barnombudsmannen gäller bestämmelserna i 7 § lagen (1993:335) om Barnombudsman.

Uppgiftsskyldighet

2 § Myndigheter, befattningshavare och yrkesverksamma som anges i 1 § är skyldiga att lämna socialnämnden alla uppgifter som kan vara av betydelse för utredning av ett barns behov av skydd och stöd.

Anmälningmöte

3 § Socialnämnden bör erbjuda barnet, vårdnadshavaren och den som gjort anmälan enligt 1 § ett möte om det med hänsyn till barnets bästa är lämpligt.

Information till anmälaren

4 § Socialnämnden får informera den som gjort anmälan enligt 1 § om att utredning har inletts, inte har inletts eller redan pågår. Sådan information ska på begäran lämnas till anmälaren om det med hänsyn till omständigheterna inte är olämpligt att göra detta.

Uppmaning att anmäla oro

5 § Var och en som får kännedom om eller misstänker att ett barn far illa bör anmäla detta till socialnämnden.

AVDELNING VI. TILLSTÅND, TILLSYN OCH MISSFÖRHÅLLANDEN

24 kap. Tillstånds- och anmälningsplikt

Tillståndsplikt

1 § Ett bolag, en förening, en samfällighet, en stiftelse eller en enskild individ får inte utan tillstånd av Inspektionen för vård och omsorg yrkesmässigt bedriva

1. verksamhet i form av stödboende eller hem för vård eller boende enligt 9 kap.,
2. verksamhet i form av boenden som motsvarar dem som avses i 8 kap. 4 eller 7 §,
3. verksamhet i form av hem för viss annan heldygnsvård,
4. verksamhet i form av hem eller öppen verksamhet för vård under en begränsad del av dygnet, oavsett var verksamheten bedrivs,
5. verksamhet som har till uppgift att till socialnämnden föreslå familjehem och jourhem till barn samt som lämnar stöd och handledning till sådana hem som tar emot barn, eller
6. hemtjänst.

Anmälningsplikt

2 § Kommun och region som driver verksamhet som avses i 1 § 1–4 och 6 ska anmäla denna verksamhet till Inspektionen för vård och omsorg innan verksamheten påbörjas.

Förutsättningar för tillstånd

3 § Tillstånd att bedriva sådan verksamhet som avses i 1 § får beviljas endast om

1. verksamheten uppfyller kraven på god kvalitet och säkerhet,
2. sökanden genom erfarenhet eller på annat sätt har förvärvat insikt i de föreskrifter som gäller för verksamheten,
3. sökanden har ekonomiska förutsättningar att följa de föreskrifter som gäller för verksamheten, och
4. sökanden i övrigt bedöms lämplig.

I fråga om en juridisk person ska prövningen enligt första stycket 2 sammantaget avse

a) den verkställande direktören och andra som genom en ledande ställning eller på annat sätt har ett bestämmande inflytande över verksamheten,

b) styrelseledamöter och styrelsesuppleanter,

c) bolagsmännen i kommanditbolag eller andra handelsbolag, och

d) personer som genom ett direkt eller indirekt ägande har ett väsentligt inflytande över verksamheten.

I fråga om en juridisk person krävs att samtliga som anges i andra stycket a–d bedöms lämpliga. Vid lämplighetsbedömningen ska viljan och förmågan att fullgöra sina skyldigheter mot det allmänna, laglydnad i övrigt och andra omständigheter av betydelse beaktas.

4 § Tillstånd får förenas med villkor av betydelse för kvaliteten och säkerheten i verksamheten.

Förändringar

5 § Om en verksamhet som avses i 1 § helt eller till väsentlig del ändras eller flyttas, ska nytt tillstånd sökas.

6 § Den som har beviljats tillstånd enligt 1 § ska anmäla förändringar i den krets av personer som avses i 3 § till Inspektionen för vård och omsorg senast en månad efter förändringen.

Avgifter

7 § Inspektionen för vård och omsorg får ta ut en avgift för ansökningar om tillstånd enligt 1 §.

25 kap. Tillsyn

Verksamheter som omfattas av tillsyn

1 § Inspektionen för vård och omsorg utövar tillsyn över socialtjänsten.

Tillsynen över enskild verksamhet avser

1. verksamhet för vilken det krävs tillstånd enligt 24 kap. 1 §,
2. verksamhet som en kommun genom avtal enligt 3 kap. 3 § andra stycket har överlämnat till enskild att utföra, samt
3. annan enskild verksamhet som kommunen upphandlar tjänster från för att fullgöra skyldigheter enligt denna lag.

Vad tillsynen innebär

2 § Tillsyn enligt denna lag innebär granskning av att den verksamhet som avses i 1 § uppfyller krav och mål enligt lagar och andra föreskrifter samt beslut som har meddelats med stöd av sådana föreskrifter.

Föreläggande enligt 5, 8 och 9 §§, återkallelse av tillstånd och förbud enligt 10–12 §§ får användas endast när verksamheten inte uppfyller de krav som framgår av lagar och andra föreskrifter.

3 § Inspektionen för vård och omsorg ska inom ramen för sin tillsyn

1. lämna råd och ge vägledning,
 2. kontrollera att brister och missförhållanden avhjälps,
 3. förmedla kunskap och erfarenheter som erhålls genom tillsynen,
- och
4. informera och ge råd till allmänheten.

Samtal med barn

4 § Vid tillsyn som rör barns förhållanden får barnet höras om det kan antas att barnet inte tar skada av samtalet. Barnet får höras utan vårdnadshavarens samtycke och utan att vårdnadshavaren är närvarande.

Handlingar, upplysningar och tillträde

5 § Den som bedriver verksamhet som står under tillsyn enligt denna lag är skyldig att på Inspektionen för vård och omsorgs begäran lämna över handlingar och annat material som rör verksamheten och lämna de upplysningar om verksamheten som inspektionen behöver för sin tillsyn.

Inspektionen för vård och omsorg får förelägga den som bedriver verksamheten att lämna vad som begärs enligt första stycket. Ett beslut om föreläggande får förenas med vite.

6 § Inspektionen för vård och omsorg eller den som myndigheten förordnar har rätt att inspektera verksamhet som står under dess tillsyn. Den som utför inspektionen har rätt att få tillträde till lokaler eller andra utrymmen som används för verksamheten. För tillträde till bostäder krävs dock att den eller de boende lämnar sitt samtycke till inspektionen. Den som utför inspektionen har rätt att tillfälligt omhänderta handlingar och annat material som rör verksamheten. Den vars verksamhet inspekteras är skyldig att lämna den hjälp som behövs vid inspektionen.

7 § Vid sådan inspektion som anges i 6 § har den som utför inspektionen rätt att av Polismyndigheten få den hjälp som behövs för att inspektionen ska kunna genomföras.

Föreläggande

8 § Om Inspektionen för vård och omsorg finner att det i verksamhet som står under tillsyn enligt denna lag förekommer ett missförhållande som har betydelse för enskildas möjligheter att kunna få de insatser de har rätt till, får inspektionen förelägga den som svarar för verksamheten att avhjälpa missförhållandet.

Om inspektionen finner att kraven i 24 kap. 3 § inte är uppfyllda i verksamhet som beviljats tillstånd, eller att en sådan förändring som avses i 24 kap. 6 § inte har anmälts, får inspektionen förelägga den som beviljats tillståndet att avhjälpa bristen.

Ett föreläggande ska innehålla uppgifter om de åtgärder som inspektionen anser nödvändiga för att det påtalade missförhållandet eller bristen ska kunna avhjälpas. Ett beslut om föreläggande får förenas med vite.

9 § Inspektionen för vård och omsorg får även förelägga den kommun eller den region som inte har fullgjort sin anmälningsskyldighet enligt 24 kap. 2 § att fullgöra denna skyldighet. Ett beslut om föreläggande får förenas med vite.

Återkallelse av tillstånd och förbud mot fortsatt verksamhet

10 § Om ett missförhållande enligt 8 § är allvarligt och Inspektionen för vård och omsorgs föreläggande inte följts, får inspektionen besluta att helt eller delvis återkalla tillståndet för verksamheten. Om verksamheten inte är tillståndspliktig får inspektionen i stället besluta att helt eller delvis förbjuda fortsatt verksamhet.

Om missförhållandet innebär fara för enskildas liv, hälsa eller personliga säkerhet i övrigt, får Inspektionen för vård och omsorg utan föregående föreläggande besluta att helt eller delvis återkalla tillståndet för verksamheten. Om verksamheten inte är tillståndspliktig får inspektionen i stället besluta att helt eller delvis förbjuda fortsatt verksamhet.

Ett tillstånd att bedriva verksamhet får även återkallas utan föregående föreläggande om tillståndshavaren inte uppfyller kraven i 24 kap. 3 §.

11 § Om det finns sannolika skäl för att ett tillstånd helt eller delvis kommer att återkallas eller om det finns sannolika skäl för att verksamheten helt eller delvis kommer att förbjudas enligt 10 §, och ett sådant beslut inte kan avvaktas, får Inspektionen för vård och omsorg besluta att tills vidare helt eller delvis förbjuda fortsatt verksamhet.

Beslut enligt första stycket gäller i högst sex månader. Om det finns synnerliga skäl, får beslutets giltighet förlängas med ytterligare sex månader.

12 § Om underlåtenhet att iaktta skyldigheterna enligt lagen (2007:171) om registerkontroll av personal vid vissa boenden som tar emot barn är av allvarligt slag, får Inspektionen för vård och omsorg besluta att återkalla tillståndet för verksamheten. Om verksamheten inte är tillståndspliktig får inspektionen besluta att förbjuda fortsatt verksamhet.

26 kap. Missförhållanden

Rutiner mot missförhållanden

1 § Socialnämnden ansvarar för att det finns rutiner för att förebygga, upptäcka och åtgärda risker och missförhållanden inom socialtjänstens verksamhet.

Rapporteringsskyldighet

2 § Den som fullgör uppgifter inom socialtjänsten ska genast rapportera om han eller hon uppmärksammar eller får kännedom om ett missförhållande eller en påtaglig risk för ett missförhållande, som rör den som får, eller kan komma i fråga för, insatser inom verksamheten.

Rapporteringsskyldigheten fullgörs

1. i yrkesmässigt bedriven enskild verksamhet till den som bedriver verksamheten,
2. i verksamhet vid Statens institutionsstyrelse till ledningen, och
3. i övrigt till berörd socialnämnd.

3 § Den som enligt 2 § ska ta emot rapporter ska informera den som fullgör uppgifter inom respektive verksamhet om de skyldigheter som han eller hon har enligt 4 kap. 2 § andra stycket och 26 kap. 2 §§.

4 § Den som, i yrkesmässigt bedriven enskild verksamhet, enligt 2 § ska ta emot rapporter ska informera berörd socialnämnd om de rapporter han eller hon har tagit emot.

Utredning och avhjälpande

5 § Ett missförhållande eller en påtaglig risk för ett missförhållande, ska dokumenteras, utredas och avhjälpas eller undanröjas utan dröjsmål.

Anmälan

6 § Ett allvarligt missförhållande eller en påtaglig risk för ett allvarligt missförhållande, ska snarast anmälas till Inspektionen för vård och omsorg. Den utredning som gjorts med anledning av det inträffade ska bifogas anmälan. Anmälan ska göras av

1. socialnämnden,
2. den som bedriver yrkesmässig enskild verksamhet, eller
3. Statens institutionsstyrelses ledning.

Den som bedriver yrkesmässig enskild verksamhet ska informera berörd socialnämnd om anmälan.

AVDELNING VII. ÖVRIGA BESTÄMMELSER

27 kap. Ansvarsfördelning mellan kommuner

Ansvarig kommun

1 § Den kommun där den enskilde är stadigvarande bosatt eller annars har sin starkaste anknytning (bosättningskommunen) ansvarar för insatser till den enskilde, om inte annat följer av 2, 3 eller 4 §.

2 § En kommun behåller ansvaret för insatser åt en enskild som till följd av ett beslut av kommunen vistas i en annan kommun i

1. familjehem enligt 9 kap. denna lag eller 9 § 8 lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade,
2. hem för vård eller boende eller i stödboende enligt 9 kap.,
3. särskild boendeform för äldre personer enligt 8 kap. 4 § eller 24 kap. 1 § 2,
4. bostad med särskilt stöd för personer med funktionsnedsättning enligt 8 kap. 7 § eller 24 kap. 1 § 2,
5. bostad med särskild service eller annan särskilt anpassad bostad enligt 9 § 8 eller 9 lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade, eller
6. annat boende, om det inte är klarlagt vilken kommun som är den enskildes bosättningskommun.

3 § Den kommun där den enskilde är folkbokförd ansvarar för insatser

1. under kriminalvård i anstalt,

2. under vård på sjukhus eller i annan sjukvårdsinrättning på initiativ av någon annan än en kommun,
3. som aktualiserats inför avslutningen av vård enligt 1 eller 2.

4 § Om behov av insatser uppkommer under en tillfällig vistelse i en kommun, ansvarar den kommunen (vistelsekommunen) för insatser som behövs i akuta situationer.

Vistelsekommunen ansvarar även för andra insatser till den enskilde, om det inte står klart att en annan kommun är ansvarig.

Vistelsekommunens skyldighet att bistå bosättningskommunen

5 § När en enskild avser att vistas en kortare tid i en annan kommun än bosättningskommunen, och till följd av hög ålder, funktionsnedsättning eller allvarlig sjukdom behöver insatser för detta, är vistelsekommunen skyldig att på begäran

1. bistå med den utredning som bosättningskommunen behöver för att kunna pröva den enskildes behov av insatser,
2. verkställa bosättningskommunens beslut.

6 § Om en bosättningskommun har begärt verkställighet enligt 5 § 2, ska bosättningskommunen ersätta vistelsekommunen för verkställighetskostnaderna. Ersättningen ska betalas enligt den ersättningsnivå som bosättningskommunen tillämpar för motsvarande insatser.

Ansökan om insatser i en annan kommun

7 § En person som önskar flytta till en annan kommun, får ansöka om insatser i den kommunen om han eller hon

1. till följd av hög ålder, funktionsnedsättning eller allvarlig sjukdom har ett varaktigt behov av omfattande vård- eller omsorgsinsatser och därför inte kan bosätta sig i den andra kommunen utan att de insatser som han eller hon behöver lämnas, eller

2. på grund av våld eller andra övergrepp behöver flytta till en annan kommun men inte kan göra det utan att de insatser som han eller hon behöver lämnas.

8 § En ansökan enligt 7 § ska behandlas som om den enskilde var bosatt i inflyttningskommunen. Är den sökandes behov tillgodosedda i bosättningskommunen, får hänsyn inte tas till den omständigheten när ansökan prövas.

Bosättningskommunen är skyldig att på begäran bistå med den utredning som den andra kommunen behöver för att kunna pröva ansökan.

Slutförande av utredning

9 § En kommun som inlett utredning av om socialnämnden behöver ingripa till ett barns skydd eller stöd är skyldig att slutföra denna och fatta beslut i ärendet även om barnet byter kommun. Detsamma gäller om en utredning inletts och ärendet avser vård på grund av missbruk eller beroende. Den nya kommunen är skyldig att på begäran bistå med den utredning som kan behövas för att fatta beslut i ärendet.

Första stycket gäller inte om den nya kommunen samtycker till att ta över utredningen av ärendet eller om ärendet annars flyttas över.

Överflyttning av ärende

10 § Ett ärende som avser fortlöpande eller långvarigt bistånd kan flyttas över till en annan kommun.

En kommun som anser att ett ärende ska flyttas över ska begära det hos den andra kommunen. Ärendet ska då flyttas över om den som berörs av ärendet har starkast anknytning till den andra kommunen och det med hänsyn till den enskildes önskemål, hjälpbehovets varaktighet och omständigheterna i övrigt framstår som lämpligt.

En begäran enligt andra stycket ska vara skriftlig. Den andra kommunen ska skriftligen och utan dröjsmål meddela sin inställning.

11 § Om berörda kommuner inte är överens om att flytta över ärendet, får den kommun som begärt överflyttning ansöka om det hos Inspektionen för vård och omsorg. En sådan ansökan får också göras av en kommun, som inte inom en månad har fått svar från en annan kommun på en begäran om överflyttning.

Inspektionen för vård och omsorg ska pröva ansökningen så snart som möjligt. Beslut i ärendet ska meddelas inom tre månader från det att ansökan kom in, om det inte finns särskilda skäl för en längre handläggningstid.

12 § Uppgifter som behövs för att en kommun ska kunna ta över ett ärende enligt 10 eller 11 § ska lämnas ut av den kommun som överlämnar ärendet.

28 kap. Socialnämndens organisation och delegering av vissa ärenden

1 § För en socialnämnd gäller vad som är föreskrivet om nämnder i kommunallagen (2017:725).

Bestämmelserna i 6 kap. 37 § och 38 § 3 kommunallagen ska dock inte tillämpas vid delegering av sådana ärenden som anges i 5–8 §§.

Vissa uppgifter för socialnämnden

2 § Socialnämnden ska själv eller genom ombud föra kommunens talan i mål och ärenden som enligt denna lag eller annan författning ankommer på socialnämnden.

3 § Socialnämnden ska hos kommunfullmäktige, kommunstyrelsen och övriga nämnder och hos andra myndigheter göra de framställningar som nämnden finner påkallade.

4 § Socialnämnden får inhämta yttranden och upplysningar från kommunstyrelsen och övriga nämnder och från beredningar och tjänstemän i den egna kommunen, när det behövs för nämndens verksamhet.

Delegering till utskott

5 § Socialnämnden får uppdra åt ett utskott att besluta på nämndens vägnar i ärenden som gäller

1. vård och fostran i ett enskilt hem enligt 20 kap. 3 och 4 §§,

2. övervägande av fortsatt vård m.m. enligt 20 kap. 13 och 14 §§,
3. placering över nationsgränserna enligt 22 kap. 1 och 2 §§,
4. internationell adoption enligt 22 kap. 3, 4 och 6 §§,
5. beslut enligt 30 kap. 3 § om att föra talan om återkrav enligt 30 kap. 1 §.

Första stycket gäller även i ärenden om samtycke till fortsatt adoptionsförfarande enligt 22 kap. 7 § om samtycke vägras.

Ärenden enligt lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga

6 § I fråga om lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, får socialnämnden uppdra åt ett utskott att besluta på nämndens vägnar i ärenden som gäller

1. ansökan om vård enligt 4 §,
2. omedelbart omhändertagande enligt 6 och 6 a §§,
3. ansökan om fortsatt omhändertagande enligt 9 a §,
4. vårdens innehåll och utformning enligt 11 § första och andra styckena,
5. övervägande av fortsatt vård m.m. enligt 13 §,
6. umgängesbegränsning och hemlighållande av vistelseort enligt 14 § andra och tredje styckena,
7. upphörande av vård enligt 21 §,
8. förebyggande insatser enligt 22 §,
9. ansökan om flyttningsförbud m.m. enligt 24, 26 och 27 §§,
10. umgängesbegränsning under ett flyttningsförbud enligt 31 §,
11. begäran om hjälp av Polismyndigheten eller Kriminalvården enligt 43 §.

Ärenden enligt lagen om vård av missbrukare i vissa fall

7 § I fråga om lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall, får socialnämnden uppdra åt ett utskott att besluta på nämndens vägnar i ärenden som gäller

1. ansökan om vård enligt 11 §,
2. omedelbart omhändertagande enligt 13 §.

Begränsning av möjligheten att delegera

8 § Uppdrag att besluta på socialnämndens vägnar får när det gäller föräldrabalken avse endast uppgifter som anges i följande bestämmelser:

1. 1 kap. 4, 9, 13 och 14 §§ föräldrabalken,
2. 2 kap. 1, 4–6 och 8–9 §§ föräldrabalken, dock inte befogenhet enligt 9 § att besluta att inte påbörja en utredning eller att lägga ner en påbörjad utredning,
3. 3 kap. 5, 6 och 8 §§ föräldrabalken,
4. 4 kap. 14 § föräldrabalken,
5. 6 kap. 6 §, 14 a § andra stycket och 15 a § tredje stycket föräldrabalken,
6. 6 kap. 13 a § föräldrabalken, dock endast åt ett utskott,
7. 6 kap. 15 c § tredje stycket föräldrabalken,
8. 6 kap. 19 § föräldrabalken när det gäller beslut att utse utredare i mål och ärenden om vårdnad, boende eller umgänge,
9. 7 kap. 7 § föräldrabalken när det gäller godkännande av avtal om att underhållsbidrag ska betalas för längre perioder än tre månader,
- 10 11 kap. 16 § andra stycket föräldrabalken.

Uppdrag att besluta på socialnämndens vägnar får inte omfatta befogenhet att meddela beslut i frågor som avses i 18 kap. 8 § denna lag eller att fullgöra nämndens uppgifter enligt 16 kap. 18 § eller 18 kap. 19 § socialförsäkringsbalken.

Ordförandebeslut

9 § Bestämmelser om rätt att i vissa fall fatta beslut i socialnämndens ställe finns i lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga och lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall.

29 kap. Avgifter

När får kommunen ta ut avgifter?

1 § Kommunen får enligt grunder som kommunen bestämmer ta ut skäliga avgifter som inte överstiger kommunens självkostnader i följande fall:

1. familjerådgivning,
2. verksamhet för barn och unga enligt 18 kap. 1, 2 och 5 §§ som inte är insatser av behandlingskaraktär,
3. föräldrautbildning inför adoption,
4. hemtjänst,
5. dagverksamhet,
6. sådan särskild boendeform för äldre personer som avses i 8 kap. 4 § eller bostad med särskilt stöd för personer med funktionsnedsättning som avses i 8 kap. 7 § och som inte omfattas av 12 kap. jordabalken, och
7. annan liknande insats.

I fråga om avgifter för hemtjänst, dagverksamhet och bostad i särskilt boende finns ytterligare bestämmelser i 3–9 §§.

2 § Kommunen får inte ta ut avgifter för insatser av behandlingskaraktär. Kommunen får dock, utom beträffande barn, ta ut ersättning för uppehållet av den som på grund av missbruk eller beroende av alkohol, narkotika eller därmed jämförbara medel får vård eller behandling i ett hem för vård eller boende eller i ett familjehem. Regeringen meddelar föreskrifter om den högsta ersättning som får tas ut för varje dag. För andra insatser får kommunen ta ut skäligen ersättning.

Om ett barn genom socialnämndens försorg får vård i ett annat hem än det egna, är föräldrarna skyldiga att i skäligen utsträckning bidra till kommunens kostnader enligt grunder som regeringen föreskriver. Socialnämnden får i sådana fall uppbära underhållsbidrag som avser barnet.

Bestämmelserna i första stycket gäller inte i fråga om insatser för vilka avgift har bestämts enligt 1 §.

Beräkning av avgifter

3 § Med prisbasbelopp avses i detta kapitel prisbasbeloppet enligt 2 kap. 6 och 7 §§ socialförsäkringsbalken.

Avgiftsunderlag

4 § Med avgiftsunderlag avses den inkomst som den enskilde kan antas komma att få under de närmaste tolv månaderna, fördelad med lika belopp per månad.

Inkomsten ska beräknas med tillämpning av 102 kap. 29 § 1, 2, 4 och 5 socialförsäkringsbalken. Vid tillämpning av 102 kap. 29 § 4 balken ska dock endast sådan inkomst som avses i 97 kap. 13 § första stycket 1 medräknas. Som inkomst ska även räknas bostadsbidrag enligt 96–98 kap., särskilt bostadstillägg enligt 102 kap. 26 § och boendetillägg enligt 103 a–103 e kap. samma balk. En kommun kan i sitt taxebeslut bestämma att inkomsten ska beräknas på ett sätt som är mer fördelaktigt för den enskilde.

I fråga om makar ska den enskildes inkomst anses utgöra hälften av makarnas sammanlagda inkomster.

Högsta avgift

5 § Den enskildes avgifter får

1. för hemtjänst och dagverksamhet, tillsammans med avgifter som avses i 17 kap. 8 § första stycket 1 och 2 hälso- och sjukvårdslagen (2017:30), per månad uppgå till högst en tolfedel av 0,5392 prisbasbelopp,

2. för bostad i särskilt boende per månad uppgå till högst en tolfedel av 0,5539 prisbasbelopp.

6 § Avgifterna enligt 5 § får inte uppgå till ett så stort belopp att den enskilde inte förbehålls tillräckliga medel av sitt avgiftsunderlag för sina personliga behov och andra normala levnadskostnader (förbehållsbelopp). När avgifterna fastställs ska kommunen dessutom försäkra sig om att den enskildes make eller sambo inte drabbas av en oskäligt försämrad ekonomisk situation. Om avgifterna baseras på den enskildes betalningsförmåga ska avgiftsunderlaget beräknas enligt 4 §.

Beräkning av förbehållsbelopp

7 § Kommunen ska bestämma den enskildes förbehållsbelopp genom att beräkna den enskildes levnadskostnader, utom boendekostnaden, med ledning av ett minimibelopp. Boendekostnaden ska beräknas för sig och läggas till minimibeloppet. För sådan boendekostnad som anges i 5 § ska dock inget förbehåll göras.

Minimibeloppet ska, om inte annat följer av 8 §, alltid per månad utgöra lägst en tolfedel av

- 1,3546 prisbasbelopp för ensamstående, eller
- 1,1446 prisbasbelopp för var och en av sammanlevande makar och sambor.

Minimibeloppet enligt första stycket ska täcka normalkostnader för livsmedel, kläder, skor, fritid, hygien, dagstidning, telefon, hemförsäkring, öppen hälso- och sjukvård, tandvård, hushållsel, förbrukningsvaror, resor, möbler, husgeråd och läkemedel.

8 § Kommunen ska höja minimibeloppet i skäligen omfattning om den enskilde på grund av särskilda omständigheter varaktigt har behov av ett inte oväsentligt högre belopp än det som anges i 7 § andra stycket.

Kommunen får minska minimibeloppet i skäligen omfattning om den enskilde inte har en kostnad för en sådan post som anges i 7 § tredje stycket därför att

1. kostnaden ingår i avgiften för hemtjänst och dagverksamhet,
2. kostnaden ingår i avgiften eller hyran för sådan särskild boendeform för äldre personer som avses i 8 kap. 4 § eller bostad med särskilt stöd för personer med funktionsnedsättning som avses i 8 kap. 7 §, eller
3. posten tillhandahålls kostnadsfritt.

Kommunen får dock inte minska minimibeloppet med anledning av att den enskilde omfattas av sådan avgiftsfrihet som avses i 17 kap. 3 § hälso- och sjukvårdslagen (2017:30).

Ändring av avgift

9 § Kommunen ska ändra en avgift om något förhållande som påverkar avgiftens storlek har ändrats. Avgiften får ändras utan föregående underrättelse, om ändringen beror på förändringar i prisbasbeloppet.

En ändring av avgiften ska gälla från och med månaden efter den månad då anledning till ändring har uppkommit. En ändring av avgiften ska dock gälla från och med den månad under vilken de förhållanden har uppkommit som föranleder ändringen, om förhållandena avser hela den månaden.

30 kap. Återkrav

När får bistånd krävas åter?

1 § Om någon genom oriktiga uppgifter eller genom underlåtenhet att lämna uppgifter eller på annat sätt förorsakat att ekonomiskt bistånd enligt 11 kap. 8 § betalats ut obehörigen eller med för högt belopp, får socialnämnden återkräva vad som har betalats ut för mycket.

Om någon i annat fall än som avses i första stycket tagit emot sådant ekonomiskt bistånd obehörigen eller med för högt belopp och skäligen borde ha insett detta, får socialnämnden återkräva vad som har betalats ut för mycket.

2 § Socialnämnden får, i andra fall än som avses i 1 §, återkräva bistånd som den enskilde har fått enligt 11 kap. 8 § endast om det har lämnats

1. som förskott på en förmån eller ersättning,
2. till den som är indragen i arbetskonflikt, eller
3. till den som på grund av förhållanden som han eller hon inte kunnat råda över hindrats från att förfoga över sina inkomster och tillgångar.

Har ekonomisk hjälp lämnats i annat fall än som avses i 11 kap. 8 § får socialnämnden återkräva hjälpen, om den har getts under villkor om återbetalning.

Ett beslut som avser ekonomisk hjälp som kan komma att återkrävas enligt denna paragraf ska vara skriftligt. Beslutet ska innehålla uppgifter om den eller de omständigheter som enligt denna paragraf utgör grund för återbetalningsplikten. Beslutet ska delges den enskilde.

Talan om återkrav

3 § Vill socialnämnden föra talan om ersättning som en enskild inte återbetalar frivilligt för ekonomisk hjälp som avses i 1 eller 2 § eller för kostnader som kommunen har haft enligt 29 kap. 2 § första eller andra stycket, ska talan väckas hos förvaltningsrätten inom tre år från det kommunens kostnader uppkom. Talan väcks vid den förvaltningsrätt inom vars domkrets den enskilde är bosatt.

Talan om ersättning får inte bifallas, om den ersättningsskyldige genom att återbetala kostnaden eller en del av denna kan antas bli ur stånd att klara sin försörjning eller sina dagliga levnadskostnader i övrigt eller annars synnerliga skäl talar mot bifall till ersättningsanspråket.

Eftergift

4 § Socialnämnden får helt eller delvis efterge den ersättningskyldighet som avses i 1 och 2 §§ och i 29 kap. 2 § första och andra styckena.

31 kap. Överklagande och verkställighet av beslut

Överklagande och verkställighet

Beslut av socialnämnden

1 § Socialnämndens beslut får överklagas till allmän förvaltningsdomstol, om nämnden har meddelat beslut i fråga om

1. ansökan enligt 27 kap. 7 §,
2. bistånd enligt 11 kap. 1 eller 8 §,
3. vägran eller nedsättning av fortsatt försörjningsstöd enligt 11 kap. 14 §,
4. förbud eller begränsning enligt 18 kap. 8 §,
5. medgivande enligt 20 kap. 3 §,
6. medgivande enligt 22 kap. 3 och 4 §§,
7. återkallelse av medgivande enligt 22 kap. 6 §,
8. samtycke enligt 22 kap. 7 §, eller
9. avgifter eller förbehållsbelopp enligt 29 kap. 4–9 §§.

Beslut i frågor som avses i första stycket gäller omedelbart. En förvaltningsrätt eller kammarrätt får dock förordna att dess beslut ska verkställas först sedan det har vunnit laga kraft.

På begäran av sökanden får verkställandet av beslut om bistånd enligt 11 kap. 1 eller 8 § senareläggas om verkställandet sker inom ett valfrihetssystem enligt lagen (2008:962) om valfrihetssystem.

Beslut av Inspektionen för vård och omsorg

2 § Inspektionen för vård och omsorgs beslut får överklagas till allmän förvaltningsdomstol i ärenden om

1. tillstånd enligt 24 kap. 1 §,
2. omhändertagande av personakt enligt 17 kap. 5 §,
3. föreläggande enligt 25 kap. 5, 8 och 9 §§,
4. återkallelse av tillstånd och förbud enligt 25 kap. 10–12 §§, och
5. överflyttning av ärende enligt 27 kap. 11 §.

I fråga om överklagande av Inspektionen för vård och omsorgs beslut enligt 17 kap. 4 § gäller i tillämpliga delar 6 kap. 7–11 §§ offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

Andra beslut av Inspektionen för vård och omsorg enligt denna lag får inte överklagas.

Beslut av Inspektionen för vård och omsorg och domstol i fråga som avses i första stycket 2, 3 och 4 gäller omedelbart.

Beslut av Socialstyrelsen

3 § Beslut av Socialstyrelsen enligt 32 kap. 1 § andra stycket får inte överklagas.

Prövningstillstånd

4 § Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten av beslut enligt denna lag.

Biträde av Polismyndigheten

5 § Polismyndigheten ska lämna den hjälp som behövs för att verkställa ett beslut om omhändertagande av personakt. Begäran om sådan hjälp får dock göras endast om

1. det på grund av särskilda omständigheter kan befaras att åtgärden inte kan utföras utan att en polismans särskilda befogenheter enligt 10 § polislagen (1984:387) behöver tillgripas, eller
2. det annars finns synnerliga skäl.

Försenad verkställighet*Rapport om ej verkställda beslut*

6 § Socialnämnden ska till Inspektionen för vård och omsorg och till de revisorer som avses i 3 kap. 10 § kommunallagen (2017:725) rapportera alla gynnande nämndbeslut enligt 11 kap. 1 och 8 §§ som inte har verkställts inom tre månader från dagen för beslutet. För varje beslut ska nämnden ange tidpunkten för beslutet och vilken typ av bistånd beslutet gäller samt kortfattat uppge skälen för dröjsmålet.

Socialnämnden ska vidare dels till Inspektionen för vård och omsorg, dels till revisorerna rapportera alla gynnande nämndbeslut enligt 11 kap. 1 och 8 §§ som inte har verkställts på nytt inom tre månader från den dag då verkställigheten avbröts. För varje beslut ska nämnden ange tidpunkten för beslutet och vilken typ av bistånd beslutet gäller samt kortfattat uppge skälen för dröjsmålet.

Rapportering enligt denna paragraf ska ske en gång var sjätte månad.

Anmälan om verkställighet

7 § Socialnämnden ska till Inspektionen för vård och omsorg och till de revisorer som avses i 3 kap. 10 § kommunallagen (2017:725) anmäla när nämnden har verkställt ett gynnande beslut som enligt 6 § har rapporterats som ej verkställt. Datum för verkställigheten ska då anges.

Statistikrapport

8 § Socialnämnden ska till kommunfullmäktige lämna en statistikrapport över hur många av nämndens gynnande beslut enligt 11 kap. 1 och 8 §§ som inte har verkställts inom tre månader från dagen för respektive beslut. Nämnden ska vidare ange vilka typer av bistånd dessa beslut gäller samt hur lång tid som har förflutit från dagen för respektive beslut.

Nämnden ska till kommunfullmäktige även lämna en statistikrapport över hur många av nämndens gynnande beslut enligt 11 kap. 1 och 8 §§ som inte har verkställts på nytt inom tre månader från den dag då verkställigheten avbröts. Nämnden ska vidare ange vilka typer av bistånd dessa beslut gäller samt hur lång tid som har förflutit från dagen för respektive beslut.

Rapportering enligt denna paragraf ska ske en gång var sjätte månad.

Rapporteringskyldighet för vistelsekommunen

9 § Om en bosättningskommun har begärt verkställighet enligt 27 kap. 5 § 2 ska skyldigheten i 6–8 §§ att rapportera till Inspektionen för vård och omsorg och till kommunfullmäktige avse även vistelsekommunen.

32 kap. Övrigt**Böter**

1 § Till böter döms den som

1. överträder ett förbud eller en begränsning som har meddelats med stöd av 18 kap. 8 §,

2. åsidosätter någon av bestämmelserna i 20 kap. 3 § första stycket eller 22 kap. 3 § första stycket, eller, om inte gärningen är belagd med straff i lagen (1997:192) om internationell adoptionsförmedling, 20 kap. 17 §,

3. utan tillstånd driver verksamhet som avses i 24 kap. 1 §,

4. i strid mot ett förbud som har meddelats enligt 25 kap. 10 eller 11 § fortsätter verksamheten.

Allmänt åtal för brott som avses i första stycket 1 eller 2 får väckas endast efter medgivande av Socialstyrelsen.

Allmänt åtal för brott som avses i första stycket 3 eller 4 får väckas endast efter medgivande av Inspektionen för vård och omsorg.

Bemyndiganden

2 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela sådana föreskrifter inom socialtjänsten som behövs till skydd för enskildas liv, personliga säkerhet eller hälsa i verksamhet som avser

1. barn och unga,
2. äldre personer,
3. personer med funktionsnedsättning,
4. personer som har ett missbruk eller beroende, och
5. personer som har utsatts för brott och deras närstående.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får också meddela sådana föreskrifter som behövs till skydd för enskildas liv, personliga säkerhet eller hälsa i verksamhet vid sådana hem som avses i 9 kap. 3 §.

3 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om

1. villkor för tillstånd enligt 24 kap. 3 § första stycket 2–4, andra och tredje styckena, och
2. avgift för ansökningar enligt 24 kap. 7 §.

4 § Regeringen får meddela särskilda föreskrifter om socialtjänsten enligt denna lag, om riket kommer i krig eller krigsfara eller om det råder sådana utomordentliga förhållanden som är föranledda av krig eller av krigsfara som riket har befunnit sig i.

Kommun som inte tillhör någon region

5 § Det som sägs i denna lag om regioner ska tillämpas också på en kommun som inte tillhör någon region.

Förbud mot förvandling

6 § Om ett föreläggande har förenats med vite enligt denna lag får vitet inte förvandlas till fängelse.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2023.
 2. Genom denna lag upphävs socialtjänstlagen (2001:453).
 3. Ett tillstånd eller förbud enligt den gamla lagen ska anses som ett tillstånd eller förbud enligt denna lag.
 4. Ett beslut om fortlöpande bistånd som har fattats före ikraftträdandet får inte ändras med stöd av 14 kap. 9 §.
 5. En ansökan om tillstånd att bedriva sådan verksamhet som avses i 24 kap. 1 § som har gjorts före ikraftträdandet, men som gäller tid efter den 1 januari 2023, ska prövas enligt bestämmelserna i denna lag.
 6. Ett överklagande av socialnämndens eller Inspektionen för vård och omsorgs beslut som har fattats före ikraftträdandet ska prövas enligt bestämmelserna i den gamla lagen.
 7. En ansökan om utdömande av särskild avgift som har gjorts före ikraftträdandet ska prövas enligt bestämmelserna i den gamla lagen.

1.2 Förslag till lag om socialtjänstdataregister

Härigenom föreskrivs följande.

Lagens innehåll och tillämpningsområde

1 § Denna lag innehåller bestämmelser om dataregister över socialtjänsten och sådan verksamhet som bedrivs med stöd av lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (socialtjänstdataregister).

2 § Socialstyrelsen får utföra automatiserad behandling av personuppgifter i socialtjänstdataregister. För behandlingen av personuppgifter är Socialstyrelsen personuppgiftsansvarig.

Förhållandet till annan reglering

3 § Denna lag innehåller bestämmelser som kompletterar Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning).

Vid behandling av personuppgifter enligt denna lag gäller lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning, och föreskrifter som har meddelats i anslutning till den lagen, om inte annat följer av denna lag eller föreskrifter som har meddelats i anslutning till lagen.

I lagen (2001:99) om den officiella statistiken och förordningen (2001:100) om den officiella statistiken finns bestämmelser om officiell och annan statistik för socialtjänstens verksamheter.

Ändamål

4 § Personuppgifter i ett socialtjänstdataregister får behandlas för framställning av statistik.

5 § Personuppgifter som behandlas för de ändamål som anges i 4 § får också behandlas för ändamålen

1. uppföljning och utvärdering,
2. forskning inom socialtjänsten och sådan verksamhet som bedrivs med stöd av lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, och
3. utlämnande till den som ska använda uppgifterna för ändamål som anges i 1 och 2 eller i 4 §.

6 § Personuppgifter i socialtjänstdataregister får inte behandlas för några andra ändamål än de som anges i 4 och 5 §§.

Personuppgifter som får behandlas

7 § För det ändamål som anges i 4 § får följande kategorier av uppgifter behandlas om det behövs för ändamålet och om det inte är tillräckligt att använda kodade personuppgifter eller uppgifter som inte kan hänföras till enskilda fysiska personer:

1. den registrerades personnummer eller samordningsnummer,
2. kön,
3. folkbokföringsort,
4. födelseort,
5. insats,
6. mål, måluppfyllelse och aktiviteter,
7. orsak eller behov,
8. anmälan, ansökan eller information på annat sätt,
9. resultat av insats,
10. vårdnadshavare inom familje- och individomsorg, och
11. närstående inom missbruks- och beroendevård.

8 § Uppgift om närstående enligt 7 § 11 får inte innehålla uppgift som genom namn, annan identitetsbeteckning eller liknande förhållande är direkt hänförlig till den enskilde.

Känsliga personuppgifter

9 § Känsliga personuppgifter får behandlas med stöd av artikel 9.2 j i EU:s dataskyddsförordning under förutsättning att det är nödvändigt för det ändamål som anges i 4 §.

Uppgifter om lagöverträdelser

10 § Uppgifter om lagöverträdelser som innefattar brott, domar i brottmål, straffprocessuella tvångsmedel eller administrativa frihetsberövanden får endast behandlas om det är nödvändigt för det ändamål som anges i 4 §.

Samkörning

11 § Socialstyrelsen får för de ändamål som anges i 4 § hämta personuppgifter till registret genom samkörning.

Uppgiftsskyldighet

12 § Den som bedriver verksamhet inom socialtjänsten eller enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade ska lämna uppgifter till ett socialtjänstdataregister för de ändamål som anges i 4 §.

Sökbegrepp

13 § Som sökbegrepp i ett socialtjänstdataregister får användas uppgifter som enligt 7 § får ingå i ett socialtjänstdataregister.

Elektronisk åtkomst

14 § Endast den som är personuppgiftsansvarig får ha elektronisk åtkomst till uppgifter i ett socialtjänstdataregister.

Utlämnande på medium för automatiserad behandling

15 § Får en personuppgift lämnas ut, kan det ske på medium för automatiserad behandling.

Sekretess

16 § I offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) finns bestämmelser om begränsningar i rätten att lämna ut personuppgifter.

Bemyndiganden

17 § Regeringen får meddela föreskrifter om

1. andra myndigheter som får föra socialtjänstdataregister enligt denna lag,
2. begränsning av de i 4 och 5 §§ angivna ändamålen,
3. förtydligande och begränsningar av de uppgifter som ett socialtjänstdataregister enligt 7 och 8 §§ får innehålla,
4. begränsningar av samkörning enligt 11 §,
5. uppgiftsskyldighet enligt 12 §, och
6. begränsningar i rätten att bevara uppgifter.

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2023.

2. Om behandling av personuppgifter för ett ändamål som avses i denna lag påbörjats före ikraftträdandet gäller lagen (2001:99) om den officiella statistiken, förordningen (1981:1370) om skyldighet för socialnämnderna att lämna statistiska uppgifter och förordningen (2004:16) om utlämnande av uppgifter som avser stöd och service till vissa funktionshindrade till och med den 1 juli 2023 om behandlingen inte omfattas av ett socialtjänstdataregister enligt denna lag.

1.3 Förslag till lag om ändring i rättegångsbalken

Härigenom föreskrivs att 27 kap. 20 e § och 36 kap. 5 § rättegångsbalken ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

27 kap.

20 e §

Hemlig rumsavlyssning får användas endast om någon är skäligen misstänkt för ett brott som avses i 20 d § och åtgärden är av synnerlig vikt för utredningen.

Åtgärden får avse endast en plats där det finns särskild anledning att anta att den misstänkte kommer att uppehålla sig. Avser åtgärden någon annan stadigvarande bostad än den misstänktes, får hemlig rumsavlyssning användas endast om det finns synnerlig anledning att anta att den misstänkte kommer att uppehålla sig där.

Hemlig rumsavlyssning får inte avse

1. en plats som stadigvarande används eller är särskilt avsedd att användas för verksamhet som tystnadsplikt gäller för enligt 3 kap. 3 § tryckfrihetsförordningen eller 2 kap. 3 § yttrandefrihetsgrundlagen,

2. en plats som stadigvarande används eller är särskilt avsedd att användas för verksamhet som bedrivs av advokater, läkare, tandläkare, barnmorskor, sjuksköterskor, psykologer, psykoterapeuter eller familjerådgivare enligt socialtjänstlagen (2001:453), eller

2. en plats som stadigvarande används eller är särskilt avsedd att användas för verksamhet som bedrivs av advokater, läkare, tandläkare, barnmorskor, sjuksköterskor, psykologer, psykoterapeuter eller familjerådgivare enligt socialtjänstlagen (2022:000), eller

3. en plats som stadigvarande används eller är särskilt avsedd att användas av präster inom trossamfund eller av dem som har motsvarande ställning inom sådana samfund, för bikt eller enskild själavård.

36 kap.**5 §**

Den som till följd av 15 kap. 1 eller 2 §, 16 kap. 1 § eller 18 kap. 5, 6 eller 7 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) eller någon bestämmelse, till vilken det hänvisas i något av dessa lagrum, inte får lämna en uppgift får inte höras som vittne om uppgiften utan att den myndighet, i vars verksamhet uppgiften har inhämtats, har gett sitt tillstånd.

Advokater, läkare, tandläkare, barnmorskor, sjuksköterskor, psykologer, psykoterapeuter, familjerådgivare enligt socialtjänstlagen (2001:453) och deras biträden samt auktoriserade patentombud och deras biträden såvitt avser patenträttsliga angelägenheter enligt 2 § 1 lagen (2010:1052) om auktorisation av patentombud, får höras som vittnen om något som i denna deras yrkesutövning anförtrots dem eller som de i samband därmed har erfarit, endast om det är medgivet i lag eller den till vars förmån tystnadsplikten gäller samtycker till det. Medlare enligt denna balk, lagen (1973:188) om arrendenämnder och hyresnämnder eller lagen (2011:860) om medling i vissa privaträttsliga tvister och deras biträden, får höras som vittnen om vad som anförtrots dem vid medlingen eller som de i samband därmed erfarit, endast om det är medgivet i lag eller den till vars förmån tystnadsplikten gäller samtycker till det. Den som till följd av 24 kap. 8 § offentlighets- och sekretesslagen inte

Advokater, läkare, tandläkare, barnmorskor, sjuksköterskor, psykologer, psykoterapeuter, familjerådgivare enligt socialtjänstlagen (2022:000) och deras biträden samt auktoriserade patentombud och deras biträden såvitt avser patenträttsliga angelägenheter enligt 2 § 1 lagen (2010:1052) om auktorisation av patentombud, får höras som vittnen om något som i denna deras yrkesutövning anförtrots dem eller som de i samband därmed har erfarit, endast om det är medgivet i lag eller den till vars förmån tystnadsplikten gäller samtycker till det. Medlare enligt denna balk, lagen (1973:188) om arrendenämnder och hyresnämnder eller lagen (2011:860) om medling i vissa privaträttsliga tvister och deras biträden, får höras som vittnen om vad som anförtrots dem vid medlingen eller som de i samband därmed erfarit, endast om det är medgivet i lag eller den till vars förmån tystnadsplikten gäller samtycker till det. Den som till följd av 24 kap. 8 § offentlighets- och sekretesslagen inte

får lämna uppgifter som avses där får höras som vittne om dem endast om det är medgivet i lag eller den till vars förmån sekretessen gäller samtycker till det. får lämna uppgifter som avses där får höras som vittne om dem endast om det är medgivet i lag eller den till vars förmån sekretessen gäller samtycker till det.

Rättegångsombud, biträden eller försvarare får höras som vittnen om vad som anförtrotts dem för uppdragets fullgörande endast om parten medger det.

Trots det som sägs i andra eller tredje stycket föreligger skyldighet att vittna för

1. advokater och deras biträden, dock inte försvarare, i mål angående brott för vilket inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i två år,

2. andra än försvarare och advokater samt deras biträden i mål angående brott som avses i 10 kap. 21 och 23 §§ offentlighets- och sekretesslagen, och

3. den som har uppgiftsskyldighet enligt 14 kap. 1 § socialtjänstlagen i mål enligt 5 kap. 2 § eller 6 kap. 6, 13 eller 14 § samma lag eller enligt lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga.

Den som är präst inom ett trossamfund eller den som i ett sådant samfund har motsvarande ställning får inte höras som vittne om något som han eller hon har erfarit under bikt eller enskild själavård.

Den som har tystnadsplikt enligt 3 kap. 3 § tryckfrihetsförordningen eller 2 kap. 3 § yttrandefrihetsgrundlagen får höras som vittne om förhållanden som tystnadsplikten avser endast i den mån det föreskrivs i 3 kap. 4 § tryckfrihetsförordningen eller 2 kap. 4 § yttrandefrihetsgrundlagen.

Om någon enligt det som sägs i denna paragraf inte får höras som vittne om ett visst förhållande, får vittnesförhör inte heller äga rum med den som under tystnadsplikt biträtt med tolkning eller översättning.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2023.

1.4 Förslag till lag om ändring i föräldrabalken

Härigenom föreskrivs att 6 kap. 13 a, 14, 17 a och 18 §§ och 21 kap. 11 § föräldrabalken ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

6 kap.

13 a §

Står barnet under vårdnad av två vårdnadshavare och samtycker endast den ena till en åtgärd till stöd för barnet, får socialnämnden besluta att åtgärden får vidtas utan den andra vårdnadshavarens samtycke om det krävs med hänsyn till barnets bästa och åtgärden gäller

1. psykiatrisk eller psykologisk utredning eller behandling som omfattas av hälso- och sjukvårdslagen

2. behandling i öppna former som ges med stöd av 4 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453),

3. utseende av en kontaktperson eller en familj som avses i 3 kap. 6 b § första stycket socialtjänstlagen eller

4. en insats enligt 9 § 4, 5 eller 6 lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade.

Ett beslut enligt första stycket får överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätt.

Beslut i frågor som avses i första stycket gäller omedelbart. Rätten får dock bestämma att dess beslut ska gälla först sedan det har vunnit laga kraft.

14 §

Om rätten för barn och vårdnadshavare att få *stöd och hjälp* hos socialnämnden finns bestämmelser i socialtjänstlagen (2001:453). Socialnämnden förmedlar kontakter med andra rådgivande samhällsorgan.

Om rätten för barn och vårdnadshavare att få *insatser* av socialnämnden finns bestämmelser i socialtjänstlagen (2022:000). Socialnämnden förmedlar kontakter med andra rådgivande samhällsorgan.

17 a §

Föräldrar kan enligt 5 kap. 3 § socialtjänstlagen (2001:453) få hjälp att träffa avtal om vårdnad, boende och umgänge. Föräldrar kan enligt 10 kap. 7 § socialtjänstlagen (2022:000) få hjälp att träffa avtal om vårdnad, boende och umgänge.

Socialnämnden i den kommun där barnet är folkbokfört prövar om ett avtal mellan föräldrarna enligt 6 §, 14 a § andra stycket eller 15 a § tredje stycket ska godkännas.

Vid sin prövning av föräldrarnas avtal ska socialnämnden se till att frågor om vårdnad, boende och umgänge blir tillbörligt utredda. Utan hinder av sekretess enligt 26 kap. 1 § första stycket offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) är en annan socialnämnd som har tillgång till upplysningar som kan vara av betydelse för frågans bedömning skyldig att lämna sådana upplysningar på begäran av den socialnämnd som ska pröva avtalet.

Socialnämndens beslut enligt andra stycket får inte överklagas.

18 §

Föräldrar kan enligt 5 kap. 3 § socialtjänstlagen (2001:453) genom samarbetssamtal få hjälp att nå enighet i frågor om vårdnad, boende och umgänge. Föräldrar kan enligt 10 kap. 7 § socialtjänstlagen (2022:000) genom samarbetssamtal få hjälp att nå enighet i frågor om vårdnad, boende och umgänge.

I mål om vårdnad, boende eller umgänge får rätten uppdra åt socialnämnden eller något annat organ att i barnets intresse anordna samarbetssamtal i syfte att nå enighet mellan föräldrarna.

Om rätten lämnar uppdrag enligt andra stycket, kan den förklara att målet *skall* vila under en viss tid. Detsamma gäller om samarbetssamtal redan har inletts och fortsatta samtal kan antas vara till nytta. Om det finns särskilda skäl, kan rätten förlänga den utsatta tiden. Om rätten lämnar uppdrag enligt andra stycket, kan den förklara att målet *ska* vila under en viss tid. Detsamma gäller om samarbetssamtal redan har inletts och fortsatta samtal kan antas vara till nytta. Om det finns särskilda skäl, kan rätten förlänga den utsatta tiden.

21 kap.

11 §

Vid hämtning och omhändertagande *skall* någon som kan vara till stöd för barnet närvara. Finns det en sådan kontaktperson för barnet som avses i socialtjänstlagen (2001:453), bör han eller hon anlitas. I brådskande fall får en åtgärd som krävs för skydd av barnet vidtas utan att en person till stöd för barnet är närvarande.

Om det är möjligt *skall* en barnläkare, barnpsykiater eller barnpsykolog medverka vid hämtning och omhändertagande.

Vid hämtning och omhändertagande *ska* någon som kan vara till stöd för barnet närvara. Finns det en sådan kontaktperson för barnet som avses i socialtjänstlagen (2022:000), bör han eller hon anlitas. I brådskande fall får en åtgärd som krävs för skydd av barnet vidtas utan att en person till stöd för barnet är närvarande.

Om det är möjligt *ska* en barnläkare, barnpsykiater eller barnpsykolog medverka vid hämtning och omhändertagande.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2023.

1.5 Förslag till lag om ändring i brottsbalken

Härigenom föreskrivs att 32 kap. 1 § brottsbalken ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

32 kap.

1 §

Den som är under tjuugoett år och som begått brott får dömas till ungdomsvård om han eller hon har ett särskilt behov av vård eller annan åtgärd enligt socialtjänstlagen (2001:453) eller lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga och sådan vård eller åtgärd kan beredas den unge. Vården och åtgärderna *skall* syfta till att motverka att den unge utvecklas ogynnsamt.

Ungdomsvård får dömas ut endast om socialtjänstens planerade åtgärder, i förekommande fall i förening med ungdomstjänst eller böter, kan anses tillräckligt ingripande med hänsyn till brottslighetens straffvärde och art samt den unges tidigare brottslighet.

Skall åtgärderna vidtas med stöd av socialtjänstlagen, *skall* rätten meddela föreskrift om att den unge *skall* följa det ungdomskontrakt som upprättats av socialnämnden. Innehållet i kontraktet *skall* framgå av domen.

Skall åtgärderna vidtas med stöd av lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga, *skall* den vårdplan som upprättats av socialnämnden fogas till domen.

Om skada på egendom har uppkommit genom brottet och

Den som är under tjuugoett år och som begått brott får dömas till ungdomsvård om han eller hon har ett särskilt behov av vård eller annan åtgärd enligt socialtjänstlagen (2022:000) eller lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga och sådan vård eller åtgärd kan beredas den unge. Vården och åtgärderna *ska* syfta till att motverka att den unge utvecklas ogynnsamt.

Ska åtgärderna vidtas med stöd av socialtjänstlagen, *ska* rätten meddela föreskrift om att den unge *ska* följa det ungdomskontrakt som upprättats av socialnämnden. Innehållet i kontraktet *ska* framgå av domen.

Ska åtgärderna vidtas med stöd av lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga, *ska* den vårdplan som upprättats av socialnämnden fogas till domen.

Om skada på egendom har uppkommit genom brottet och

det bedöms vara ägnat att främja den unges anpassning i samhället, får rätten, i samband med att den dömer till ungdomsvård, föreskriva att den unge på tid och sätt som anges i domen *skall* biträda den skadelidande med visst arbete, som syftar till att avhjälpa eller begränsa skadan eller som annars i belysning av brottets och skadans art framstår som lämpligt. Sådan föreskrift får meddelas endast med den skadelidandes samtycke.

det bedöms vara ägnat att främja den unges anpassning i samhället, får rätten, i samband med att den dömer till ungdomsvård, föreskriva att den unge på tid och sätt som anges i domen *ska* biträda den skadelidande med visst arbete, som syftar till att avhjälpa eller begränsa skadan eller som annars i belysning av brottets och skadans art framstår som lämpligt. Sådan föreskrift får meddelas endast med den skadelidandes samtycke.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2023.

1.6 Förslag till lag om ändring i lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare

Härigenom föreskrivs att 11 och 17 §§ lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

11 §

I fråga om den som misstänks för att ha begått brott innan han eller hon fyllt arton år ska åklagaren, innan beslut fattas i åtalsfrågan, inhämta yttrande från socialnämnden i den kommun som enligt socialtjänstlagen (2001:453) har ansvaret för den unge, om denne har erkänt gärningen eller det annars finns skäligen misstanke att han eller hon har begått brottet och sådant yttrande inte inhämtats under förundersökningen. Yttrande behöver inte inhämtas om brottet är ringa, om det är uppenbart att det finns förutsättningar för straffvarning eller åtalsunderlåtelse eller om det annars är obehövligt.

Om förundersökningen gäller brott på vilket fängelse kan följa, ska, om möjligt, undersökningsledaren begära ett sådant yttrande som avses i första stycket senast i samband med delgivning av brottsmisstanke enligt 23 kap. 18 § första stycket rättegångsbalken.

Ett yttrande ska innehålla en redogörelse för vilka åtgärder som nämnden tidigare har vidtagit i fråga om den unge samt en bedömning av om den unge har ett särskilt behov av åtgärder som syftar till att motverka att han eller hon utvecklas ogynnsamt. Vidare ska yttrandet innehålla en redovisning av de åtgärder som nämnden avser att vidta. Åtgärderna ska redovisas i ett ungdomskontrakt om de

I fråga om den som misstänks för att ha begått brott innan han eller hon fyllt arton år ska åklagaren, innan beslut fattas i åtalsfrågan, inhämta yttrande från socialnämnden i den kommun som enligt socialtjänstlagen (2022:000) har ansvaret för den unge, om denne har erkänt gärningen eller det annars finns skäligen misstanke att han eller hon har begått brottet och sådant yttrande inte inhämtats under förundersökningen. Yttrande behöver inte inhämtas om brottet är ringa, om det är uppenbart att det finns förutsättningar för straffvarning eller åtalsunderlåtelse eller om det annars är obehövligt.

vidtas med stöd av socialtjänstlagen och i en vårdplan om de vidtas med stöd av lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga. Arten, omfattningen och varaktigheten av åtgärderna ska framgå av kontraktet eller vårdplanen. Yttrandet ska, om undersökningsledaren eller, i de fall som avses i första stycket, åklagaren begär det eller om nämnden finner det nödvändigt, även innehålla en redogörelse för den unges personliga utveckling och levnadsomständigheter i övrigt. Ett yttrande ska också innehålla en bedömning av om ungdomstjänst är en lämplig påföljd med hänsyn till den unges person och övriga omständigheter.

Nämnden ska även utan samband med yttrande lämna den som har ansvar för att inhämta yttrande de upplysningar som denne begär i fråga om den unge.

17 §

Straffvarning får beslutas, om den unge blir föremål för sådan åtgärd som anges nedan och det med skäl kan antas att därigenom vidtas vad som är lämpligast för den unge:

1. vård eller annan åtgärd enligt socialtjänstlagen (2001:453),
1. vård eller annan åtgärd enligt socialtjänstlagen (2022:000),
2. vård eller annan åtgärd enligt lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, eller
3. annan åtgärd som innebär att den unge får hjälp eller stöd.

Straffvarning får också beslutas, om det är uppenbart att brottet har skett av okynne eller förhastande.

Vid bedömningen av om straffvarning ska beslutas ska åklagaren utöver vad som följer av första och andra styckena särskilt beakta den unges vilja att ersätta målsäganden för skada som uppkommit genom brottet, att avhjälpa eller begränsa skadan, att på annat sätt gottgöra målsäganden eller att medverka till att medling kommer till stånd enligt lagen (2002:445) om medling med anledning av brott.

Straffvarning får inte beslutas, om något väsentligt allmänt eller enskilt intresse därigenom åsidosätts. Vid bedömningen av om något väsentligt allmänt intresse åsidosätts ska det särskilt beaktas om den unge tidigare har gjort sig skyldig till brott.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2023.

1.7 Förslag till lag om ändring i arbetsmiljölagen (1977:1160)

Härigenom föreskrivs att 1 kap. 4 § arbetsmiljölagen (1977:1160) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 kap.

4 §

För deltagare i arbetsmarknadspolitiska program är denna lag tillämplig i den utsträckning som framgår av 7 § lagen (2000:625) om arbetsmarknadspolitiska program.

För deltagare i praktik eller annan kompetenshöjande verksamhet som har anvisats av socialnämnd är denna lag tillämplig i den utsträckning som framgår av 4 kap. 6 § socialtjänstlagen (2001:453).

För deltagare i praktik eller annan kompetenshöjande verksamhet som har anvisats av socialnämnd är denna lag tillämplig i den utsträckning som framgår av 11 kap. 15 § socialtjänstlagen (2022:000).

För dem som Migrationsverket ger sysselsättning enligt 4 § lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. är denna lag tillämplig i den utsträckning som framgår av 5 § lagen om mottagande av asylsökande m.fl.

Att denna lag i vissa fall, utöver vad som framgår av 2 § första stycket andra meningen, gäller även utomlands framgår av 5 § lagen (2010:449) om Försvarsmaktens personal vid internationella militära insatser.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2023.

1.8 Förslag till lag om ändring i polislagen (1984:387)

Härigenom föreskrivs att 6 § polislagen (1984:387) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

6 §

Polismyndigheten och Säkerhetspolisen ska samarbeta med varandra och med åklagarmyndigheterna.

Polismyndigheten ska fortlöpande samarbeta med myndigheterna inom socialtjänsten och snarast underrätta dessa om förhållanden som bör föranleda någon åtgärd av dem. Bestämmelser om skyldighet att anmäla till socialnämnden att ett barn kan behöva nämndens skydd finns i 14 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453).

Polismyndigheten ska fortlöpande samarbeta med myndigheterna inom socialtjänsten och snarast underrätta dessa om förhållanden som bör föranleda någon åtgärd av dem. Bestämmelser om skyldighet att anmäla till socialnämnden att ett barn kan behöva nämndens skydd finns i 23 kap. 1 § socialtjänstlagen (2022:000).

Polismyndigheten och Säkerhetspolisen ska också samarbeta med andra myndigheter och organisationer vilkas verksamhet berör polisverksamheten.

Andra myndigheter ska ge polisen stöd i dess arbete.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2023.

1.9 Förslag till lag om ändring i tandvårdslagen (1985:125)

Härigenom föreskrivs att 3 § tandvårdslagen (1985:125) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 §

Tandvården ska bedrivas så att den uppfyller kravet på en god tandvård. Detta innebär att den ska

1. vara av god kvalitet med en god hygienisk standard och lägga särskild vikt vid förebyggande åtgärder,
2. tillgodose patientens behov av trygghet i vården och behandlingen,
3. vara lätt tillgänglig,
4. bygga på respekt för patientens självbestämmande och integritet,
5. främja goda kontakter mellan patienten och tandvårdspersonalen.

Akuta fall ska behandlas med förtur.

När tandvård ges till barn ska barnets bästa särskilt beaktas.

Bestämmelser om skyldighet att anmäla till socialnämnden att ett barn kan behöva nämndens skydd finns i 14 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453).

Bestämmelser om skyldighet att anmäla till socialnämnden att ett barn kan behöva nämndens skydd finns i 23 kap. 1 § socialtjänstlagen (2022:000).

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2023.

1.10 Förslag till lag om ändring i lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall

Härigenom föreskrivs att 1, 2, 4 och 47 §§ lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 §

De i 1 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453) angivna målen för samhällets socialtjänst *skall* vara vägledande för all vård som syftar till att hjälpa enskilda människor att komma ifrån missbruk av alkohol, narkotika eller flyktiga lösningsmedel. Vården *skall* bygga på respekt för den enskildes självbestämmanderätt och integritet och *skall* så långt det är möjligt utformas och genomföras i samverkan med den enskilde.

De i 2 kap. 1–3 §§ socialtjänstlagen (2022:000) angivna målen för samhällets socialtjänst *ska* vara vägledande för all vård som syftar till att hjälpa enskilda människor att komma ifrån missbruk av alkohol, narkotika eller flyktiga lösningsmedel. Vården *ska* bygga på respekt för den enskildes självbestämmanderätt och integritet och *ska* så långt det är möjligt utformas och genomföras i samverkan med den enskilde.

2 §

Vård inom socialtjänsten ges en missbrukare i samförstånd med honom eller henne enligt bestämmelserna i socialtjänstlagen (2001:453). En missbrukare *skall* dock beredas vård oberoende av eget samtycke under de förutsättningar som anges i denna lag (tvångsvård).

Vård inom socialtjänsten ges en missbrukare i samförstånd med honom eller henne enligt bestämmelserna i socialtjänstlagen (2022:000). En missbrukare *ska* dock beredas vård oberoende av eget samtycke under de förutsättningar som anges i denna lag (tvångsvård).

För tvångsvårdens innehåll och utformning gäller bestämmelserna i socialtjänstlagen, om inte något annat anges i denna lag.

4 §

Tvångsvård *skall* beslutas om, Tvångsvård *ska* beslutas om,
 1. någon till följd av ett fortgående missbruk av alkohol, nar-
 kotika eller flyktiga lösningsmedel är i behov av vård för att komma
 ifrån sitt missbruk,

2. vårdbehovet inte kan till- 2. vårdbehovet inte kan till-
 godoses enligt socialtjänstlagen godoses enligt socialtjänstlagen
 (2001:453) eller på något annat (2022:000) eller på något annat
 sätt, och sätt, och

3. han eller hon till följd av missbruket

- a) utsätter sin fysiska eller psykiska hälsa för allvarlig fara,
- b) löper en uppenbar risk att förstöra sitt liv, eller
- c) kan befaras komma att allvarligt skada sig själv eller någon när-
 stående.

Om någon för kortare tid ges vård med stöd av lagen (1991:1128)
 om psykiatrisk tvångsvård hindrar detta inte ett beslut om tvångs-
 vård enligt denna lag.

47 §

Med socialnämnden avses i Med socialnämnden avses i
 denna lag socialnämnden i den denna lag socialnämnden i den
 kommun som enligt 2 a kap. kommun som enligt 27 kap.
 socialtjänstlagen (2001:453) har socialtjänstlagen (2022:000) har
 ansvaret för att den enskilde får ansvaret för att den enskilde får
det stöd och den hjälp som han *de insatser* som han eller hon be-
 eller hon behöver. Att överflytt- höver. Att överflyttning av ären-
 ning av ärenden till en annan den till en annan socialnämnd kan
 socialnämnd kan ske i vissa fall ske i vissa fall framgår av 27 kap.
 framgår av 2 a kap. 10 och 11 §§ 10 och 11 §§ socialtjänstlagen.
 socialtjänstlagen.

Beslut om tvångsvård enligt 5 § och beslut med anledning av
 omhändertagande enligt 13 § fattas av den förvaltningsrätt inom vars
 domkrets den ansvariga kommunen är belägen. Den förvaltningsrätt
 som meddelade beslutet om vård beslutar också i frågor som avses i
 44 § första stycket.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2023.

1.11 Förslag till lag om ändring i lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga

Härigenom föreskrivs att 1, 10, 24 och 25 §§ lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 §

Insatser inom socialtjänsten för barn och ungdom ska göras i samförstånd med den unge och hans eller hennes vårdnadshavare enligt bestämmelserna i socialtjänstlagen (2001:453). Insatserna ska präglas av respekt för den unges människovärde och integritet.

Insatser inom socialtjänsten för barn och ungdom ska göras i samförstånd med den unge och hans eller hennes vårdnadshavare enligt bestämmelserna i socialtjänstlagen (2022:000). Insatserna ska präglas av respekt för den unges människovärde och integritet.

Den som är under 18 år ska dock beredas vård enligt denna lag, om någon av de situationer som anges i 2 eller 3 § föreligger och det kan antas att behövlig vård inte kan ges den unge med samtycke av den eller dem som har vårdnaden om honom eller henne och, när den unge har fyllt 15 år, av honom eller henne själv.

Vård med stöd av 3 § får även beredas den som har fyllt 18 men inte 20 år, om sådan vård med hänsyn till den unges behov och personliga förhållanden i övrigt är lämpligare än någon annan vård och det kan antas att behövlig vård inte kan ges med den unges samtycke.

Vissa andra åtgärder får vidtas utan samtycke enligt 22, 24 och 31 a §§.

Vid beslut enligt denna lag ska vad som är bäst för den unge vara avgörande.

10 §

Vården *skall* anses påbörjad när den unge på grund av ett beslut om omedelbart omhändertagande eller om vård har placerats utanför sitt eget hem.

Vården *ska* anses påbörjad när den unge på grund av ett beslut om omedelbart omhändertagande eller om vård har placerats utanför sitt eget hem.

För vårdens innehåll och utformning gäller bestämmelserna i socialtjänstlagen (2001:453) och föreskrifterna i 11–20 §§.

24 §

Förvaltningsrätten får efter ansökan av socialnämnden för viss tid eller tills vidare förbjuda den som har vårdnaden om en underårig att ta denne från ett hem som avses i 6 kap. 6 § första stycket socialtjänstlagen (2001:453) om det finns en påtaglig risk för att den unges hälsa eller utveckling skadas om han eller hon skiljs från hemmet (flyttningsförbud).

Förvaltningsrätten får efter ansökan av socialnämnden för viss tid eller tills vidare förbjuda den som har vårdnaden om en underårig att ta denne från ett hem som avses i 20 kap. 3 § första stycket socialtjänstlagen (2022:000) om det finns en påtaglig risk för att den unges hälsa eller utveckling skadas om han eller hon skiljs från hemmet (flyttningsförbud).

25 §

Ansökan om flyttningsförbud görs av den socialnämnd som har lämnat medgivande enligt 6 kap. 6 § socialtjänstlagen (2001:453) att ta emot den unge i ett enskilt hem. Samma nämnd beslutar om tillfälligt flyttningsförbud enligt 27 §.

Ansökan om flyttningsförbud görs av den socialnämnd som har lämnat medgivande enligt 20 kap. 3 § socialtjänstlagen (2022:000) att ta emot den unge i ett enskilt hem. Samma nämnd beslutar om tillfälligt flyttningsförbud enligt 27 §.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2023.

1.12 Förslag till lag om ändring i lagen (1990:1402) om övertagande av vissa sjukhem och andra vårdinrättningar

Härigenom föreskrivs att 3 § lagen (1990:1402) om övertagande av vissa sjukhem och andra vårdinrättningar ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

Sjukhem och andra vårdinrättningar, som övertagits av kommunerna med stöd av denna lag, *skall* anses som sådana boendeformer som anges i 5 kap. 5 § *andra stycket* socialtjänstlagen (2001:453).

3 §

Sjukhem och andra vårdinrättningar, som övertagits av kommunerna med stöd av denna lag, *ska* anses som sådana boendeformer som anges i 8 kap. 4 § *första stycket* socialtjänstlagen (2022:000).

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2023.

1.13 Förslag till lag om ändring i folkbokföringslagen (1991:481)

Härigenom föreskrivs att 15 § folkbokföringslagen (1991:481) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

15 §

En vistelse för *service och omvårdnad* eller för *stöd, hjälp och annan lättåtkomlig service* i en sådan bostad för äldre människor som avses i 5 kap. 5 § andra och tredje styckena socialtjänstlagen (2001:453) i en annan kommun än den där personen var eller borde ha varit folkbokförd när han eller hon flyttade till den aktuella bostaden, ska inte anses leda till ändrad bosättning om vistelsen har beslutats av den kommun där han eller hon var eller borde ha varit folkbokförd. Om personen inte längre disponerar en bostad på den fastighet där han eller hon förut var eller borde ha varit folkbokförd, anses personen bosatt endast i kommunen eller, om ändrade förhållanden föranleder det, på en annan fastighet.

Första stycket ska även tillämpas på den som vistas i ett hem för äldre som drivs av någon annan än kommunen, om boendet med hänsyn till upplåtelseform och tillgång till *vård eller stöd, hjälp och annan lättåtkomlig*

En vistelse i en sådan särskild boendeform för äldre personer som avses i 8 kap. 4 § socialtjänstlagen (2022:000) i en annan kommun än den där personen var eller borde ha varit folkbokförd när han eller hon flyttade till den aktuella bostaden, ska inte anses leda till ändrad bosättning om vistelsen har beslutats av den kommun där han eller hon var eller borde ha varit folkbokförd. Om personen inte längre disponerar en bostad på den fastighet där han eller hon förut var eller borde ha varit folkbokförd, anses personen bosatt endast i kommunen eller, om ändrade förhållanden föranleder det, på en annan fastighet.

Första stycket ska även tillämpas på den som vistas i ett hem för äldre personer som drivs av någon annan än kommunen, om boendet med hänsyn till upplåtelseform och tillgång till *insatser och andra lättåtkomliga tjänster*

service kan anses motsvara vistelse som avses i första stycket. kan anses motsvara vistelse som avses i första stycket.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2023.

1.14 Förslag till lag om ändring i lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård

Härigenom föreskrivs att 31 a § lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

31 a §
Om en patient önskar att stödpersonens uppdrag ska övergå till ett uppdrag som kontaktperson enligt 3 kap. 6 b § socialtjänstlagen (2001:453) när tvångsvården upphört och stödpersonen samtycker till det, ska den nämnd som avses i 30 § underrätta socialnämnden i den kommun där patienten är folkbokförd om patientens önskemål.

Föreslagen lydelse

31 a §
Om en patient önskar att stödpersonens uppdrag ska övergå till ett uppdrag som kontaktperson enligt 11 kap. 5 eller 6 § socialtjänstlagen (2022:000) när tvångsvården upphört och stödpersonen samtycker till det, ska den nämnd som avses i 30 § underrätta socialnämnden i den kommun där patienten är folkbokförd om patientens önskemål.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2023.

1.15 Förslag till lag om ändring i lagen (1991:1137) om rättspsykiatrisk undersökning

Härigenom föreskrivs att 14 a § lagen (1991:1137) om rättspsykiatrisk undersökning ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

14 a §

Bestämmelser om skyldighet att anmäla till socialnämnden att ett barn kan behöva nämndens skydd finns i 14 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453).

Bestämmelser om skyldighet att anmäla till socialnämnden att ett barn kan behöva nämndens skydd finns i 23 kap. 1 § socialtjänstlagen (2022:000).

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2023.

1.16 Förslag till lag om ändring i lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade

Härigenom föreskrivs att 16 d och 24 g §§ lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

16 d §

En kommun har ansvar enligt denna lag gentemot en person som till följd av ett beslut av kommunen är bosatt i en annan kommun i

1. familjehem, stödboende eller hem för vård eller boende enligt 6 kap. socialtjänstlagen (2001:453),
2. särskild boendeform för äldre *människor* enligt 5 kap. 5 § andra eller tredje stycket eller 7 kap. 1 § första stycket 2 socialtjänstlagen, eller
3. bostad med *särskild service* enligt 5 kap. 7 § tredje stycket eller 7 kap. 1 § första stycket 2 socialtjänstlagen.

1. familjehem, stödboende eller hem för vård eller boende enligt 9 kap. socialtjänstlagen (2022:000),
2. särskild boendeform för äldre *personer* enligt 8 kap. 4 § eller 24 kap. 1 § 2 socialtjänstlagen, eller
3. bostad med *särskilt stöd för personer med funktionsnedsättning* enligt 8 kap. 7 § eller 24 kap. 1 § 2 socialtjänstlagen.

24 g §

Ytterligare bestämmelser om anmälnings- och rapporterings-skyldighet finns i 14 kap. 1 och 3 §§ socialtjänstlagen (2001:453).

Ytterligare bestämmelser om anmälnings- och rapporterings-skyldighet finns i 23 kap. 1 § och 26 kap. 2 § socialtjänstlagen (2022:000).

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2023.

1.17 Förslag till lag om ändring i lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl.

Härigenom föreskrivs att 1 och 3 §§ lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 §

I denna lag ges bestämmelser om sysselsättning för och bistånd till utlänningar som

1. har ansökt om uppehållstillstånd i Sverige som flykting enligt 4 kap. 1 § eller som annan skyddsbehövande enligt 4 kap. 2 eller 2 a § utlänningslagen (2005:716) eller motsvarande äldre bestämmelser (asylsökande),

2. har beviljats uppehållstillstånd med tillfälligt skydd eller uppehållstillstånd efter tillfälligt skydd med stöd av bestämmelserna i 21 kap. 2, 3, 4 eller 6 § utlänningslagen och som inte är folkbokförda här i landet, eller

3. har ansökt om uppehållstillstånd i Sverige och av särskilda skäl medgetts rätt att vistas här medan ansökan prövas.

Den som omfattas av denna lag har inte rätt till bistånd enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453) för förmåner av motsvarande karaktär. Rätt till bistånd föreligger inte heller för bostadskostnader.

Den som omfattas av denna lag har inte rätt till bistånd enligt 11 kap. 1 och 8 §§ socialtjänstlagen (2022:000) för förmåner av motsvarande karaktär. Rätt till bistånd föreligger inte heller för bostadskostnader.

3 §

Utlänningar som avses i 1 § första stycket 1 och 2 ska av Migrationsverket erbjudas plats på en förläggning.

Första stycket gäller inte ensamkommande barn som avses i 1 § första stycket 1 och 2. För dessa barn ska Migrationsverket i stället anvisa en kommun som ska ordna boendet. När Migrationsverket anvisat en kommun

Första stycket gäller inte ensamkommande barn som avses i 1 § första stycket 1 och 2. För dessa barn ska Migrationsverket i stället anvisa en kommun som ska ordna boendet. När Migrationsverket anvisat en kommun

ska det anses att barnet *vistas i* den kommunen i den mening som avses i 2 a kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453).

ska det anses att barnet *har sin starkaste anknytning till* den kommunen i den mening som avses i 27 kap. 1 § socialtjänstlagen (2022:000).

En kommun som har anvisats att ta emot ett ensamkommande barn får placera barnet i ett boende i en annan kommun endast om

1. kommunerna har ingått en överenskommelse om placeringen,
2. placeringen sker med stöd av lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga eller med stöd av socialtjänstlagen i fråga om barn med motsvarande vårdbehov, eller
3. det med hänsyn till barnets vårdbehov finns synnerliga skäl.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2023.

1.18 Förslag till lag om ändring i lagen (1997:191) med anledning av Sveriges tillträde till Haagkonventionen om skydd av barn och samarbete vid internationella adoptioner

Härigenom föreskrivs att 3 § lagen (1997:191) med anledning av Sveriges tillträde till Haagkonventionen om skydd av barn och samarbete vid internationella adoptioner ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 §

Ansökningar som avses i artikel 14 i konventionen *skall* göras hos socialnämnden i sökandens eller sökandenas hemkommun.

Ansökningar som avses i artikel 14 i konventionen *ska* göras hos socialnämnden i sökandens eller sökandenas hemkommun.

Socialnämnden *skall*

Socialnämnden *ska*

a) sammanställa rapporter enligt artikel 15.1. i konventionen,

b) pröva frågor om samtycke enligt artikel 17.c i konventionen,

c) vidta åtgärder enligt artikel 21 i konventionen.

I 6 kap 12–15 §§ socialtjänstlagen (2001:453) finns bestämmelser om att socialnämnden prövar frågor om medgivande att i adoptionssyfte ta emot barn med hemvist utomlands.

I 22 kap. 3–8 §§ socialtjänstlagen (2022:000) finns bestämmelser om att socialnämnden prövar frågor om medgivande att i adoptionssyfte ta emot barn med hemvist utomlands.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2023.

1.19 Förslag till lag om ändring i lagen (1997:192) om internationell adoptionsförmedling

Härigenom föreskrivs att 8 b § lagen (1997:192) om internationell adoptionsförmedling ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

8 b §

En auktoriserad sammanslutning är skyldig att dokumentera förmedlingsverksamheten. Dokumentationen ska utvisa beslut och åtgärder som vidtas i ärenden samt faktiska omständigheter och händelser av betydelse. Dokumentationen ska bevaras så länge den kan antas ha betydelse för den som förmedlats för adoption genom sammanslutningen, eller för honom eller henne närstående personer.

Kopia av handlingar som avser en viss adoption ska skickas till den socialnämnd som avses i 6 kap. 15 § andra stycket socialtjänstlagen (2001:453).

Kopia av handlingar som avser en viss adoption ska skickas till den socialnämnd som avses i 22 kap. 8 § andra stycket socialtjänstlagen (2022:000).

Om sammanslutningen upphör med sin förmedlingsverksamhet, ska dokumentation av förmedlingsverksamheten överlämnas till Myn-digheten för familjerätt och föräldraskapsstöd för förvaring.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2023.

1.20 Förslag till lag om ändring i lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring

Härigenom föreskrivs att 16 § lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

16 §

När ramtid ska bestämmas räknas inte den tid då den sökande varit förhindrad att arbeta på grund av

1. styrkt sjukdom,
2. vård av eget barn som inte har fyllt 2 år eller vård av adoptivbarn i 2 år efter barnets ankomst i familjen,
3. vård av närstående när närståendepenning lämnas enligt 47 kap. socialförsäkringsbalken, eller

4. uppdrag av socialnämnden att ta emot barn i ett sådant hem som avses i 6 kap. 6 § första och tredje styckena socialtjänstlagen (2001:453) samt 9 § lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, om uppdraget, på socialnämndens begäran, varit av sådan omfattning att den sökande varit tvungen att helt avstå från förvärvsarbete och mottagandet inte bedrivits yrkesmässigt.

4. uppdrag av socialnämnden att ta emot barn i ett sådant hem som avses i 20 kap. 3 § första stycket och 4 § första stycket socialtjänstlagen (2022:000) samt 9 § lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, om uppdraget, på socialnämndens begäran, varit av sådan omfattning att den sökande varit tvungen att helt avstå från förvärvsarbete och mottagandet inte bedrivits yrkesmässigt.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2023.

1.21 Förslag till lag om ändring i lagen (1999:332) om ersättning till steriliserade i vissa fall

Härigenom föreskrivs att 3 a § lagen (1999:332) om ersättning till steriliserade i vissa fall ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 a §

För den som har fått ersättning enligt denna lag ska tillgångar uppgående till ett belopp om etthundrasjuttiofemtusen (175 000) kronor anses som förmögenhet och inte beaktas vid tillämpning av

1. bestämmelserna om bostadsbidrag i 97 kap. 6–10 §§ socialförsäkringsbalken,

2. bestämmelserna om bostadstillägg i 102 kap. 10–13 §§ samma balk,

3. 4 kap. 1 § och 8 kap. 2 § 3. 11 kap. 1 och 8 §§ och 29 kap. socialtjänstlagen (2001:453), 1 § socialtjänstlagen (2022:000),

4. 17 kap. 2 och 8 §§ hälso- och sjukvårdslagen (2017:30), och

5. 19 § lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2023.

1.22 Förslag till lag om ändring i inkomstskattelagen (1999:1229)

Härigenom föreskrivs att 8 kap. 11 § inkomstskattelagen (1999:1229) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

8 kap.

11 §

Bistånd enligt socialtjänstlagen (2001:453) och äldreförsörjningsstöd enligt 74 kap. socialförsäkringsbalken och liknande ersättningar är skattefria.

Bistånd enligt socialtjänstlagen (2022:000) och äldreförsörjningsstöd enligt 74 kap. socialförsäkringsbalken och liknande ersättningar är skattefria.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2023.

1.23 Förslag till lag om ändring i lagen (2001:181) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet

Härigenom föreskrivs att 2 kap. 8 a § lagen (2001:181) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 kap. 8 a §

En socialnämnd får ha direktåtkomst till uppgifter som avses i 3 § första stycket 1, 4 och 5. Åtkomsten får endast förekomma om uppgifterna behövs i ärende om ekonomiskt bistånd enligt 4 kap. socialtjänstlagen (2001:453) eller i ärende om återkrav m.m. av sådant bistånd enligt 9 kap. samma lag. En socialnämnd får ha direktåtkomst först sedan Skatteverket har försäkrat sig om att handläggare hos socialnämnden bara kan ta del av uppgifter om personer som är aktuella i ärenden hos nämnden.

En socialnämnd får ha direktåtkomst till uppgifter som avses i 3 § första stycket 1, 4 och 5. Åtkomsten får endast förekomma om uppgifterna behövs i ärende om ekonomiskt bistånd enligt 11 kap. socialtjänstlagen (2022:000) eller i ärende om återkrav m.m. av sådant bistånd enligt 30 kap. samma lag. En socialnämnd får ha direktåtkomst först sedan Skatteverket har försäkrat sig om att handläggare hos socialnämnden bara kan ta del av uppgifter om personer som är aktuella i ärenden hos nämnden.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2023.

1.24 Förslag till lag om ändring i lagen (2001:454) om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten

Härigenom föreskrivs att 8 § lagen (2001:454) om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

8 §

I fråga om utlämnande av personuppgifter som finns inom socialtjänsten gäller de begränsningar som följer av offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), socialtjänstlagen (2001:453) och lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade.

I fråga om utlämnande av personuppgifter som finns inom socialtjänsten gäller de begränsningar som följer av offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), socialtjänstlagen (2022:000) och lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2023.

1.25 Förslag till lag om ändring i lagen (2002:546) om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten

Härigenom föreskrivs att 5 och 10 §§ lagen (2002:546) om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

5 §

Arbetsförmedlingen får behandla personuppgifter för tillhandahållande av information som behövs inom

1. Försäkringskassans, Centrala studiestödsnämndens eller arbetslöshetskassornas verksamhet som underlag för beslut om och kontroll av förmåner, ersättningar och andra stöd,

2. Skatteverkets verksamhet som underlag för beslut om och kontroll av skatt,

3. Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringens verksamhet som avser tillsyn och uppföljning samt utfärdande av intyg enligt 48 § lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring,

4. Kronofogdemyndighetens verksamhet som underlag för bedömning enligt 4 kap. utsökningsbalken av i vilken utsträckning en gäldenär har utmätningsbar egendom,

5. socialnämndernas verksamhet som underlag för beslut om och kontroll av ekonomiskt bistånd enligt 4 kap. socialtjänstlagen (2001:453),

5. socialnämndernas verksamhet som underlag för beslut om och kontroll av ekonomiskt bistånd enligt 11 kap. socialtjänstlagen (2022:000),

6. Migrationsverkets verksamhet som underlag för beslut om bistånd enligt lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl., samt

7. kompletterande aktörers verksamhet enligt uppdrag från Arbetsförmedlingen.

Arbetsförmedlingen får även behandla personuppgifter för att tillhandahålla information till riksdagen eller regeringen eller till någon annan för att fullgöra uppgiftslämnande i enlighet med lag eller förordning.

10 §

Uppgifter om att den enskilde har vårdats med stöd av socialtjänstlagen (2001:453) eller varit föremål för åtgärd enligt utlänningslagen (2005:716) får behandlas i en databas endast om de har lämnats i ett ärende.

Uppgifter om att den enskilde har vårdats med stöd av socialtjänstlagen (2022:000) eller varit föremål för åtgärd enligt utlänningslagen (2005:716) får behandlas i en databas endast om de har lämnats i ett ärende.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2023.

1.26 Förslag till lag om ändring i lagen (2003:192) om gemensam nämnd inom vård- och omsorgsområdet

Härigenom föreskrivs att 1 § lagen (2003:192) om gemensam nämnd inom vård- och omsorgsområdet ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 §

En region och en eller flera kommuner som ingår i regionen får genom samverkan i en gemensam nämnd gemensamt fullgöra

1. regionens uppgifter

- enligt hälso- och sjukvårdslagen (2017:30),
- enligt tandvårdslagen (1985:125),
- enligt lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård,
- enligt lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård,
- enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade,
- enligt lagen (2017:372) om stöd vid klagomål mot hälso- och sjukvården,
- enligt smittskyddslagen (2004:168), eller
- som i annat fall enligt lag ska skötas av en sådan nämnd som avses i 7 kap. 1 § hälso- och sjukvårdslagen, och

2. kommunens uppgifter

- enligt socialtjänstlagen (2001:453),
- enligt socialtjänstlagen (2022:000),
- enligt hälso- och sjukvårdslagen,
- enligt lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall,
- enligt lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga,
- enligt lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade,
- enligt lagen om stöd vid klagomål mot hälso- och sjukvården, eller
- som i annat fall enligt lag ska skötas av socialnämnd.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2023.

1.27 Förslag till lag om ändring i smittskyddslagen (2004:168)

Härigenom föreskrivs att 5 kap. 22 § smittskyddslagen (2004:168) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

5 kap.

22 §

Om den isolerade önskar att stödpersonens uppdrag ska övergå till ett uppdrag som kontaktperson enligt 3 kap. 6 b § socialtjänstlagen (2001:453) när isoleringen upphört och stödpersonen samtycker till det, ska den nämnd som avses i 20 § första stycket underrätta socialnämnden i den kommun där den isolerade är folkbokförd om hans eller hennes önskemål.

Om den isolerade önskar att stödpersonens uppdrag ska övergå till ett uppdrag som kontaktperson enligt 11 kap. 5 eller 6 § socialtjänstlagen (2022:000) när isoleringen upphört och stödpersonen samtycker till det, ska den nämnd som avses i 20 § första stycket underrätta socialnämnden i den kommun där den isolerade är folkbokförd om hans eller hennes önskemål.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2023.

1.28 Förslag till lag om ändring i lagen (2005:466) om beräkning av inkomstprövade socialförsäkringsförmåner m.m. för neurosedynskadade

Härigenom föreskrivs att 2 § lagen (2005:466) om beräkning av inkomstprövade socialförsäkringsförmåner m.m. för neurosedynskadade ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 §

För den som enligt regeringsbeslut fått ersättning för foster-skador som antas orsakade av de i Sverige sålda läkemedlen Neurosedyn eller Noxodyn ska tillgångar uppgående till ett belopp om femhundra tusen (500 000) kronor anses som förmögenhet och inte beaktas vid tillämpningen av

1. 17 kap. 2 och 8 §§ hälso- och sjukvårdslagen (2017:30),
2. 19 § lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade,
3. 97 kap. 6–10 §§ socialförsäkringsbalken,
4. 2 kap. 7 § och 4 kap. 14 § studiestödslagen (1999:1395),
5. 4 kap. 1 § och 8 kap. 2 § socialtjänstlagen (2001:453), och 5. 11 kap. 1 och 8 §§ och 29 kap. 1 § socialtjänstlagen (2022:000),
och
6. 102 kap. 10–13 §§ socialförsäkringsbalken.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2023.

1.29 Förslag till lag om ändring i utlänningslagen (2005:716)

Härigenom föreskrivs att 5 kap. 15 c § och 8 kap. 9 § utlänningslagen (2005:716) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

5 kap.

15 c §

Ett tidsbegränsat uppehållstillstånd ska på ansökan av socialnämnden beviljas ett barn som avses bli placerat här i landet enligt 6 kap. 11 a § socialtjänstlagen (2001:453) om uppehållstillstånd behövs för vistelsen. Upphållstillståndet ska gälla i minst ett år.

Ett tidsbegränsat uppehållstillstånd ska på ansökan av socialnämnden beviljas ett barn som avses bli placerat här i landet enligt 22 kap. 1 § socialtjänstlagen (2022:000) om uppehållstillstånd behövs för vistelsen. Upphållstillståndet ska gälla i minst ett år.

8 kap.

9 §

En EES-medborgare eller en familjemedlem till en EES-medborgare får avvisas under de tre första månaderna efter inresan om han eller hon visar sig utgöra en orimlig belastning för biståndssystemet enligt socialtjänstlagen (2001:453).

En EES-medborgare eller en familjemedlem till en EES-medborgare får avvisas under de tre första månaderna efter inresan om han eller hon visar sig utgöra en orimlig belastning för biståndssystemet enligt socialtjänstlagen (2022:000).

En utlänning som har uppehållsrätt får inte avvisas enligt första stycket.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2023.

1.30 Förslag till lag om ändring i lagen (2005:807) om ersättning för viss mervärdesskatt för kommuner, regioner, kommunalförbund och samordningsförbund

Härigenom föreskrivs att 4 § lagen (2005:807) om ersättning för viss mervärdesskatt för kommuner, regioner, kommunalförbund och samordningsförbund ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 §

Vid utbetalning av ersättning enligt 2 § tillämpas bestämmelserna i 8 kap. 9, 10, 15 och 16 §§ mervärdesskattelagen (1994:200). Bestämmelsen i 8 kap. 9 § första stycket 1 mervärdesskattelagen ska dock inte tillämpas i fråga om

- | | |
|--|---|
| <p>1. boendeformer som anges i 5 kap. 5 § <i>andra och tredje styckena</i> och 7 § <i>tredje stycket</i> socialtjänstlagen (2001:453),</p> <p>2. hem för vård eller boende och stödboenden som anges i 6 kap. 2 § socialtjänstlagen, och</p> <p>3. boendeformer som anges i 9 § 8 och 9 lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade.</p> | <p>1. <i>särskilda</i> boendeformer och <i>bostäder</i> som anges i 8 kap. 4 § och 8 kap. 7 § socialtjänstlagen (2022:000),</p> <p>2. hem för vård eller boende och stödboenden som anges i 9 kap. 2 § socialtjänstlagen, och</p> |
|--|---|

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2023.

1.31 Förslag till lag om ändring i lagen (2006:469) om behandling av personuppgifter vid Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen

Härigenom föreskrivs att 10 § lagen (2006:469) om behandling av personuppgifter vid Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

10 §

Personuppgifter om lagöverträdelser som innefattar brott, domar i brottmål, straffprocessuella tvångsmedel eller administrativa frihetsberövanden får inte behandlas i statistik- och tillsynsdatan.

Detsamma gäller uppgifter om att den enskilde har vårdats med stöd av socialtjänstlagen (2001:453) eller varit föremål för en åtgärd enligt utlänningslagen (2005:716).

Detsamma gäller uppgifter om att den enskilde har vårdats med stöd av socialtjänstlagen (2022:000) eller varit föremål för en åtgärd enligt utlänningslagen (2005:716).

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2023.

1.32 Förslag till lag om ändring i lagen (2006:546) om utrymning och inkvartering m.m. under höjd beredskap

Härigenom föreskrivs att 1 kap. 4 § lagen (2006:546) om utrymning och inkvartering m.m. under höjd beredskap ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 kap. 4 §

Kommuners och regioners skyldighet att ta hand om dem som omfattas av ett utrymningsbeslut och utlänningar som söker skydd i Sverige regleras i socialtjänstlagen (2001:453), hälso- och sjukvårdslagen (2017:30) och lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl.

Kommuners och regioners skyldighet att ta hand om dem som omfattas av ett utrymningsbeslut och utlänningar som söker skydd i Sverige regleras i socialtjänstlagen (2022:000), hälso- och sjukvårdslagen (2017:30) och lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2023.

1.33 Förslag till lag om ändring i lagen (2007:171) om registerkontroll av personal vid vissa boenden som tar emot barn

Härigenom föreskrivs att 1 och 4 §§ lagen (2007:171) om registerkontroll av personal vid vissa boenden som tar emot barn ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 §

Hem för vård eller boende eller stödboenden enligt 6 kap. socialtjänstlagen (2001:453) som tar emot barn får inte anställa någon om inte kontroll gjorts av register som förs enligt lagen (1998:620) om belastningsregister och lagen (1998:621) om misstankeregister avseende honom eller henne. Detsamma ska gälla den som, utan att det innebär anställning, erbjuds uppdrag, praktiktjänstgöring eller liknande vid ett sådant hem under omständigheter liknande dem som förekommer vid en anställning inom verksamheten.

Hem för vård eller boende eller stödboenden enligt 9 kap. socialtjänstlagen (2022:000) som tar emot barn får inte anställa någon om inte kontroll gjorts av register som förs enligt lagen (1998:620) om belastningsregister och lagen (1998:621) om misstankeregister avseende honom eller henne. Detsamma ska gälla den som, utan att det innebär anställning, erbjuds uppdrag, praktiktjänstgöring eller liknande vid ett sådant hem under omständigheter liknande dem som förekommer vid en anställning inom verksamheten.

Den som erbjuds en anställning, uppdrag, praktiktjänstgöring eller liknande vid ett sådant hem för vård eller boende eller ett sådant stödboende som sägs i första stycket, ska till den som erbjuder anställningen lämna utdrag ur belastningsregistret och misstankeregistret.

Skyldigheten att lämna utdrag ur register gäller dock inte om den som erbjuder anställningen, uppdraget, praktiktjänstgöringen eller liknande själv inhämtar utdraget.

Utdraget ska vara högst sex månader gammalt. I lagen om belastningsregister och lagen om misstankeregister finns bestämmelser om att regeringen får meddela föreskrifter om innehållet i sådana utdrag.

4 §

I 13 kap. 11 § socialtjänstlagen (2001:453) finns bestämmelser om förbud att driva stödboende eller hem för vård eller boende på grund av underlåtenhet att göra registerkontroll enligt 1 §.

I 25 kap. 12 § socialtjänstlagen (2022:000) finns bestämmelser om förbud att driva stödboende eller hem för vård eller boende på grund av underlåtenhet att göra registerkontroll enligt 1 §.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2023.

1.34 Förslag till lag om ändring i lagen (2008:450) med kompletterande bestämmelser till Bryssel II-förordningen

Härigenom föreskrivs att 6 § lagen (2008:450) med kompletterande bestämmelser till Bryssel II-förordningen ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

6 §

En fråga om godkännande av en placering av ett barn i Sverige enligt artikel 56 prövas av en nämnd som fullgör uppgifter inom socialtjänsten i den kommun där barnet avses bli placerat. Även samråd enligt den artikeln sker med den nämnden.

I 6 kap. 11 a § socialtjänstlagen (2001:453) anges förutsättningarna för att godkänna en placering.

I 22 kap. 1 § socialtjänstlagen (2022:000) anges förutsättningarna för att godkänna en placering.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2023.

1.35 Förslag till lag om ändring i lagen (2009:47) om vissa kommunala befogenheter

Härigenom föreskrivs att 1 kap. 4 §, 2 kap. 10 § och 3 kap. 1 § lagen (2009:47) om vissa kommunala befogenheter ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 kap.

4 §

Det som anges i 2 kap. 6–8 och 10 §§ inskränker inte de skyldigheter som kommunen har enligt socialtjänstlagen (2001:453).

Den eller de nämnder som avses i 2 kap. 4 § första stycket socialtjänstlagen ska ha hand om verksamhet enligt 2 kap. 7, 8 och 10 §§.

Det som anges i 2 kap. 6–8 och 10 §§ inskränker inte de skyldigheter som kommunen har enligt socialtjänstlagen (2022:000).

Den eller de nämnder som avses i 3 kap. 2 § första stycket socialtjänstlagen ska ha hand om verksamhet enligt 2 kap. 7, 8 och 10 §§.

2 kap.

10 §

En kommun får lämna compensation till en person

– när han eller hon inte har fått bistånd enligt 4 kap. 1 eller 2 § socialtjänstlagen (2001:453) inom skälig tid eller i enlighet med ett beslut av socialnämnden eller ett avgörande av en domstol, eller

– när socialnämnden inte har fullgjort en garanti som lämnats till personen att inom en viss tid eller på ett visst sätt tillhandahålla bistånd enligt 4 kap. 1 eller 2 § socialtjänstlagen.

– när han eller hon inte har fått bistånd enligt 11 kap. 1, 8 eller 16 § socialtjänstlagen (2022:000) inom skälig tid eller i enlighet med ett beslut av socialnämnden eller ett avgörande av en domstol, eller

– när socialnämnden inte har fullgjort en garanti som lämnats till personen att inom en viss tid eller på ett visst sätt tillhandahålla bistånd enligt 11 kap. 1, 8 eller 16 § socialtjänstlagen.

3 kap.**1 §**

Kommuner får bedriva näringsverksamhet i syfte att ge personer med funktionshinder anställning om de inte i tillräcklig omfattning inom kommunen kan få lämpliga anställningar på annat sätt samt under förutsättning att

1. verksamheten är anordnad så att den är särskilt lämpad för sysselsättning av personer med funktionshinder, och

2. anställning i verksamheten sker efter anvisning av Arbetsförmedlingen eller, efter Arbetsförmedlingens medgivande, av den eller de nämnder som avses i 2 kap. 4 § första stycket socialtjänstlagen (2001:453).

2. anställning i verksamheten sker efter anvisning av Arbetsförmedlingen eller, efter Arbetsförmedlingens medgivande, av den eller de nämnder som avses i 3 kap. 2 § första stycket socialtjänstlagen (2022:000).

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2023.

1.36 Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

Härigenom föreskrivs att 26 kap. 4 §, 9 a och 10 §§ och 44 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

26 kap.

4 §

Sekretess gäller i verksamhet som avser omhändertagande av personakt enligt 7 kap. 5 § socialtjänstlagen (2001:453) eller 23 f § lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade för uppgift om en enskilds personliga förhållanden.

Första stycket gäller inte om annat följer av 5, 6 eller 7 §.

För uppgift i en allmän handling gäller sekretessen i högst sjuttio år.

Sekretess gäller i verksamhet som avser omhändertagande av personakt enligt 17 kap. 5 och 6 §§ socialtjänstlagen (2022:000) eller 23 f § lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade för uppgift om en enskilds personliga förhållanden.

9 a §

Sekretessen enligt 1 § hindrar inte att uppgift om att beslut fattats enligt 11 kap. 1 a § andra stycket socialtjänstlagen (2001:453) eller uppgift om att sådan utredning som avses i den bestämmelsen redan pågår lämnas till den som har gjort en anmälan enligt 14 kap. 1 § samma lag, om det med hänsyn till omständigheterna inte är olämpligt att uppgiften lämnas ut.

Sekretessen enligt 1 § hindrar inte att uppgift om att beslut fattats enligt 19 kap. 2 § socialtjänstlagen (2022:000) eller uppgift om att sådan utredning som avses i den bestämmelsen redan pågår lämnas till den som har gjort en anmälan enligt 23 kap. 1 § samma lag, om det med hänsyn till omständigheterna inte är olämpligt att uppgiften lämnas ut.

10 §

Sekretessen enligt 4 § hindrar inte att uppgift i verksamhet som avses i 7 kap. 5 § socialtjänstlagen (2001:453) lämnas till en socialnämnd och uppgift i verksamhet som avses i 23 f § lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade lämnas till en nämnd som avses i 22 § samma lag, om uppgiften behövs för handläggning av ärende eller verkställighet av beslut om stödinsatser, vård eller behandling och det är av synnerlig vikt att uppgiften lämnas.

Sekretessen enligt 4 § hindrar inte att uppgift i verksamhet som avses i 17 kap. 5 och 6 §§ socialtjänstlagen (2022:000) lämnas till en socialnämnd och uppgift i verksamhet som avses i 23 f § lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade lämnas till en nämnd som avses i 22 § samma lag, om uppgiften behövs för handläggning av ärende eller verkställighet av beslut om stödinsatser, vård eller behandling och det är av synnerlig vikt att uppgiften lämnas.

44 kap.

3 §

Rätten enligt 1 kap. 1 och 7 §§ tryckfrihetsförordningen och 1 kap. 1 och 10 §§ yttrandefrihetsgrundlagen att meddela och offentliggöra uppgifter inskränks av den tystnadsplikt som följer av

- | | |
|--|---|
| 1. 6 kap. 12–14 §§ patientsäkerhetslagen (2010:659), och | 2. 17 kap. 10 § socialtjänstlagen (2022:000). |
| 2. 15 kap. 2 § socialtjänstlagen (2001:453). | |

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2023.

1.37 Förslag till lag om ändring i lagen (2009:724) om nationella minoriteter och minoritetsspråk

Härigenom föreskrivs att 18–18 c §§ lagen (2009:724) om nationella minoriteter och minoritetsspråk ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

18 §

En kommun som ingår i ett förvaltningsområde ska erbjuda den som begär det möjlighet att *få hela* eller en väsentlig del *av den service och omvårdnad* som erbjuds inom ramen för äldreomsorgen av personal som behärskar finska, meänkieli respektive samiska.

En kommun som ingår i ett förvaltningsområde ska erbjuda den som begär det möjlighet att *helt* eller *till* en väsentlig del *få de insatser* som erbjuds inom ramen för äldreomsorgen av personal som behärskar finska, meänkieli respektive samiska.

18 a §

En kommun som inte ingår i något förvaltningsområde ska erbjuda den som begär det möjlighet att *få hela* eller en väsentlig del *av den service och omvårdnad* som erbjuds inom ramen för äldreomsorgen av personal som behärskar finska, jiddisch, meänkieli, romani chib eller samiska, om kommunen har tillgång till personal med sådana språkkunskaper. Detsamma gäller för en kommun som ingår i ett förvaltningsområde för ett visst språk vad gäller övriga språk.

En kommun som inte ingår i något förvaltningsområde ska erbjuda den som begär det möjlighet att *helt* eller *till* en väsentlig del *få de insatser* som erbjuds inom ramen för äldreomsorgen av personal som behärskar finska, jiddisch, meänkieli, romani chib eller samiska, om kommunen har tillgång till personal med sådana språkkunskaper. Detsamma gäller för en kommun som ingår i ett förvaltningsområde för ett visst språk vad gäller övriga språk.

18 b §

Kommunen ska inom ramen för *sådan omsorg* som erbjuds enligt 18 och 18 a §§ beakta de äldres behov av att upprätthålla sin kulturella identitet.

Kommunen ska inom ramen för *sådana insatser* som erbjuds enligt 18 och 18 a §§ beakta de äldres behov av att upprätthålla sin kulturella identitet.

18 c §

Kommunen ska informera den som ansöker om bistånd inom ramen för äldreomsorgen om möjligheterna till *sådan service och omvårdnad* som anges i 18 och 18 a §§.

Kommunen ska informera den som ansöker om bistånd inom ramen för äldreomsorgen om möjligheterna till *sådana insatser* som anges i 18 och 18 a §§.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2023.

1.38 Förslag till lag om ändring i socialförsäkringsbalken

Härigenom föreskrivs att 102 kap. 20 §, 107 kap. 5 § och 114 kap. 8 § socialförsäkringsbalken ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

102 kap.

20 §

När den bidragsgrundande inkomsten och reduceringsinkomsten beräknas ska den handläggande myndigheten bortse från sådan förändring i utbetalning av aktivitetsersättning, sjukersättning, pensionsförmåner, äldreförsörjningsstöd och livränta som föranleds av att den försäkrade

– är häktad,

– är intagen i kriminalvårdsanstalt,

– är intagen i ett hem som avses i 12 § lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga för verkställighet av sluten ungdomsvård, eller

– på grund av skyddstillsyn med särskild behandlingsplan vistas i ett sådant familjehem, stödboende eller hem för vård eller boende som avses i socialtjänstlagen (2001:453).

– på grund av skyddstillsyn med särskild behandlingsplan vistas i ett sådant familjehem, stödboende eller hem för vård eller boende som avses i socialtjänstlagen (2022:000).

107 kap.

5 §

Om någon som har rätt till periodisk ersättning enligt denna balk har fått ekonomiskt bistånd enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453) får retroaktivt beviljad ersättning på begäran av socialnämnden betalas ut till nämnden. Betalning till socialnämnden får göras, till den del den ersättningsberättigade inte har återbetalat

Om någon som har rätt till periodisk ersättning enligt denna balk har fått ekonomiskt bistånd enligt 11 kap. 8 § socialtjänstlagen (2022:000) får retroaktivt beviljad ersättning på begäran av socialnämnden betalas ut till nämnden. Betalning till socialnämnden får göras, till den del den ersättningsberättigade inte har återbetalat

biståndet och det återstående beloppet överstiger 1 000 kronor, med det belopp som motsvarar vad socialnämnden sammanlagt har betalat ut till den ersättningsberättigade och dennes familj för eller under den tid som den retroaktiva ersättningen avser.

Det som föreskrivs i första stycket gäller inte barnbidrag och assistansersättning.

biståndet och det återstående beloppet överstiger 1 000 kronor, med det belopp som motsvarar vad socialnämnden sammanlagt har betalat ut till den ersättningsberättigade och dennes familj för eller under den tid som den retroaktiva ersättningen avser.

114 kap.

8 §

Personuppgifter som behandlas för ändamål som anges i 7 § får också behandlas av Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten för tillhandahållande av information som behövs

1. som underlag för beslut om och kontroll av förmåner, ersättningar och andra stöd åt enskilda i den verksamhet som bedrivs av Centrala studiestödsnämnden och arbetslöshetskassorna,

2. för samordning av tjänstepensioner i den verksamhet som bedrivs av Statens tjänstepensionsverk och det för kommunerna och regionerna gemensamma organet för administration av personalpensioner,

3. för handläggning av ärenden hos Statens tjänstepensionsverk där regler om statens tjänstegrupplivförsäkring ska tillämpas, eller

4. som underlag för beslut om och kontroll av ekonomiskt bistånd enligt 4 kap. socialtjänstlagen (2001:453) åt enskild i den verksamhet som bedrivs av socialnämnderna.

4. som underlag för beslut om och kontroll av ekonomiskt bistånd enligt 11 kap. socialtjänstlagen (2022:000) åt enskild i den verksamhet som bedrivs av socialnämnderna.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2023.

1.39 Förslag till lag om ändring i fängelselagen (2010:610)

Härigenom föreskrivs att 11 kap. 3 och 11 §§ fängelselagen (2010:610) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

11 kap.

3 §

Vårdvistelse innebär att en intagen är placerad i ett sådant hem som avses i 6 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453).

Vårdvistelse innebär att en intagen är placerad i ett sådant hem som avses i 9 kap. 1 § socialtjänstlagen (2022:000).

Vårdvistelse får beviljas en intagen som har behov av vård eller behandling mot missbruk av beroendeframkallande medel eller mot något annat särskilt förhållande som kan antas ha samband med hans eller hennes brottslighet, om det inte finns någon beaktansvärd risk för att den intagne kommer att begå brott, undandra sig straffets fullgörande eller på annat sätt allvarligt missköta sig.

11 §

Den som bedriver ett halv-
vågshus i enskild regi enligt 10 §
eller ett hem för vårdvistelse
enligt 6 kap. 1 § socialtjänstlagen
(2001:453) ska

Den som bedriver ett halv-
vågshus i enskild regi enligt 10 §
eller ett hem för vårdvistelse
enligt 9 kap. 1 § socialtjänstlagen
(2022:000) ska

1. fortlöpande hålla Kriminalvården underrättad om hur verksamheten fortskrider,

2. samråda med Kriminalvården i frågor av större vikt, och

3. omedelbart anmäla om den intagne inte rättar sig efter de villkor som meddelats eller fullgör de skyldigheter som gäller för utslussningsåtgärden.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2023.

1.40 Förslag till lag om ändring i patientsäkerhetslagen (2010:659)

Härigenom föreskrivs att 6 kap. 5 § patientsäkerhetslagen (2010:659) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

6 kap.

5 §

Hälso- och sjukvårdspersonalen ska i frågor som rör barn som far illa eller riskerar att fara illa samverka med samhällsorgan, organisationer och andra som berörs. I fråga om utlämnande av uppgifter gäller de begränsningar som följer av 12–14 §§ och av offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

Hälso- och sjukvårdspersonalen ska särskilt beakta ett barns behov av information, råd och stöd om barnets förälder eller någon annan vuxen som barnet varaktigt bor tillsammans med

1. har en psykisk störning eller en psykisk funktionsnedsättning,
2. har en allvarlig fysisk sjukdom eller skada, eller
3. är missbrukare av alkohol eller något annat beroendeframkallande medel.

Detsamma gäller om barnets förälder eller någon annan vuxen som barnet varaktigt bor tillsammans med oväntat avlider.

Bestämmelser om skyldighet att anmäla till socialnämnden att ett barn kan behöva nämndens skydd finns i 14 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453).

Bestämmelser om skyldighet att anmäla till socialnämnden att ett barn kan behöva nämndens skydd finns i 23 kap. 1 § socialtjänstlagen (2022:000).

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2023.

1.41 Förslag till lag om ändring i skollagen (2010:800)

Härigenom föreskrivs att 10 kap. 25 §, 11 kap. 25 §, 16 kap. 43, 49 och 49 a §§, 17 kap. 19 och 21 a §§, 19 kap. 35, 40 a, 42 och 42 a §§ och 29 kap. 13 § skollagen (2010:800) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

10 kap.

25 §

En elev har rätt att bli mottagen i en grundskola som anordnas av en annan kommun än den som ska svara för elevens utbildning, om eleven med hänsyn till sina personliga förhållanden har särskilda skäl att få gå i den kommunens grundskola. Innan kommunen fattar beslut om att för ett visst läsår ta emot en sådan elev ska den inhämta yttrande från elevens hemkommun.

En elev som vistas i ett sådant hem för vård eller boende som avses i 6 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453) och som är beläget i en annan kommun än den som ska svara för elevens utbildning har rätt att bli mottagen i en grundskola i den kommun där eleven vistas.

En elev som vistas i ett sådant hem för vård eller boende som avses i 9 kap. 1 § socialtjänstlagen (2022:000) och som är beläget i en annan kommun än den som ska svara för elevens utbildning har rätt att bli mottagen i en grundskola i den kommun där eleven vistas.

11 kap.

25 §

En elev har rätt att bli mottagen i en grundsärskola som anordnas av en annan kommun än den som ska svara för elevens utbildning, om eleven med hänsyn till sina personliga förhållanden har särskilda skäl att få gå i den kommunens grundsärskola. Innan kommunen fattar beslut om att för ett visst läsår ta emot en sådan elev, ska den inhämta yttrande från elevens hemkommun.

En elev som vistas i ett sådant hem för vård eller boende som avses i 6 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453) och som är be-

En elev som vistas i ett sådant hem för vård eller boende som avses i 9 kap. 1 § socialtjänstlagen (2022:000) och som är be-

läget i en annan kommun än den som ska svara för elevens utbildning har rätt att bli mottagen i en grundsärskola i den kommun där eleven vistas.

läget i en annan kommun än den som ska svara för elevens utbildning har rätt att bli mottagen i en grundsärskola i den kommun där eleven vistas.

16 kap.

43 §

Av de behöriga sökande till ett nationellt program eller till en sådan nationell inriktning, särskild variant eller gymnasial lärlingsutbildning som börjar första läsåret ska huvudmannen i första hand ta emot dem som är hemmahörande i kommunen eller inom samverkansområdet för utbildningen.

En elev som vistas i ett sådant hem för vård eller boende som avses i 6 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453) ska vid beslut om mottagande enligt första stycket jämföras med den som är hemmahörande i kommunen eller samverkansområdet för utbildningen.

En elev som vistas i ett sådant hem för vård eller boende som avses i 9 kap. 1 § socialtjänstlagen (2022:000) ska vid beslut om mottagande enligt första stycket jämföras med den som är hemmahörande i kommunen eller samverkansområdet för utbildningen.

49 §

En elev som har påbörjat ett nationellt program eller en nationell inriktning och som därefter flyttar från kommunen eller samverkansområdet för utbildningen, har rätt att fullfölja utbildningen på det påbörjade programmet eller den påbörjade inriktningen, om den nya hemkommunen erbjuder sådan utbildning.

Erbjuder den nya hemkommunen inte den aktuella utbildningen, har eleven rätt att efter eget val fullfölja sin utbildning i en annan kommun eller en region som anordnar utbildningen.

En elev som med anledning av placering i ett hem för vård eller boende enligt 6 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453) flyttar från kommunen eller samverkansområdet för utbildningen, har rätt att fullfölja utbildningen

En elev som med anledning av placering i ett hem för vård eller boende enligt 9 kap. 1 § socialtjänstlagen (2022:000) flyttar från kommunen eller samverkansområdet för utbildningen, har rätt att fullfölja utbildningen

på det påbörjade programmet eller den påbörjade inriktningen i den kommun där hemmet för vård eller boende är beläget, om kommunen erbjuder sådan utbildning. Om den inte erbjuder den aktuella utbildningen, har eleven rätt att efter eget val fullfölja sin utbildning i en annan kommun eller en region som anordnar utbildningen, om detta inte hindrar eleven från att vistas i hemmet för vård eller boende.

på det påbörjade programmet eller den påbörjade inriktningen i den kommun där hemmet för vård eller boende är beläget, om kommunen erbjuder sådan utbildning. Om den inte erbjuder den aktuella utbildningen, har eleven rätt att efter eget val fullfölja sin utbildning i en annan kommun eller en region som anordnar utbildningen, om detta inte hindrar eleven från att vistas i hemmet för vård eller boende.

49 a §

En elev som har påbörjat ett nationellt program eller en nationell inriktning och som därefter placeras i ett sådant hem för vård eller boende som avses i 6 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453) och som är beläget i en annan kommun än hemkommunen eller samverkansområdet för utbildningen har rätt att i hemkommunen fullfölja utbildningen på det påbörjade programmet eller den påbörjade inriktningen när eleven efter placeringen återvänder till hemkommunen, om den erbjuder sådan utbildning. Det samma gäller den elev som har påbörjat ett nationellt program eller en nationell inriktning i den kommun där hemmet för vård eller boende är beläget.

En elev som har påbörjat ett nationellt program eller en nationell inriktning och som därefter placeras i ett sådant hem för vård eller boende som avses i 9 kap. 1 § socialtjänstlagen (2022:000) och som är beläget i en annan kommun än hemkommunen eller samverkansområdet för utbildningen har rätt att i hemkommunen fullfölja utbildningen på det påbörjade programmet eller den påbörjade inriktningen när eleven efter placeringen återvänder till hemkommunen, om den erbjuder sådan utbildning. Det samma gäller den elev som har påbörjat ett nationellt program eller en nationell inriktning i den kommun där hemmet för vård eller boende är beläget.

Erbjuder hemkommunen inte den aktuella utbildningen, har eleven rätt att efter eget val fullfölja sin utbildning i en annan kommun eller en region som anordnar utbildningen.

17 kap.

19 §

En kommun eller en region som anordnar programinriktat val som har utformats för en grupp elever eller yrkesintroduktion som har utformats för en grupp elever ska ta emot alla de behöriga sökande till utbildningen som hör hemma i kommunen eller samverkansområdet för utbildningen.

En elev som vistas i kommunen eller samverkansområdet för utbildningen på grund av placering i ett sådant hem för vård eller boende som avses i 6 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453) ska vid beslut om mottagande enligt första stycket jämföras med den som är hemmahörande i kommunen eller samverkansområdet för utbildningen.

Om det finns platser över på utbildningen, sedan alla sökande som ska tas emot enligt första och andra styckena har antagits, får kommunen eller regionen ta emot andra behöriga sökande till utbildningen.

En elev som vistas i kommunen eller samverkansområdet för utbildningen på grund av placering i ett sådant hem för vård eller boende som avses i 9 kap. 1 § socialtjänstlagen (2022:000) ska vid beslut om mottagande enligt första stycket jämföras med den som är hemmahörande i kommunen eller samverkansområdet för utbildningen.

21 a §

En kommun som anordnar sådan utbildning som avses i 21 § första stycket ska ta emot ungdomar som uppfyller behörighetsvillkoren för respektive utbildning om de på grund av placering i ett sådant hem för vård eller boende som avses i 6 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453) vistas i kommunen eller samverkansområdet för utbildningen. Det gäller också för en region som anordnar sådan utbildning som avses i 21 § andra stycket.

En kommun som anordnar sådan utbildning som avses i 21 § första stycket ska ta emot ungdomar som uppfyller behörighetsvillkoren för respektive utbildning om de på grund av placering i ett sådant hem för vård eller boende som avses i 9 kap. 1 § socialtjänstlagen (2022:000) vistas i kommunen eller samverkansområdet för utbildningen. Det gäller också för en region som anordnar sådan utbildning som avses i 21 § andra stycket.

19 kap.

35 §

Av de sökande till ett nationellt program eller till en nationell inriktning, särskild variant eller gymnasial lärlingsutbildning som börjar första läsåret ska huvudmannen i första hand ta emot dem som är hemmahörande i kommunen eller inom samverkansområdet för utbildningen.

En elev som vistas i kommunen eller samverkansområdet för utbildningen på grund av placering i ett sådant hem för vård eller boende som avses i 6 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453) ska vid beslut om mottagande enligt första stycket jämföras med den som är hemmahörande i kommunen eller samverkansområdet för utbildningen.

En elev som vistas i kommunen eller samverkansområdet för utbildningen på grund av placering i ett sådant hem för vård eller boende som avses i 9 kap. 1 § socialtjänstlagen (2022:000) ska vid beslut om mottagande enligt första stycket jämföras med den som är hemmahörande i kommunen eller samverkansområdet för utbildningen.

40 a §

En kommun eller en region ska ta emot en elev på ett individuellt program om

1. eleven vistas i kommunen eller samverkansområdet för utbildningen på grund av placering i ett sådant hem för vård eller boende som avses i 6 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453), och

2. hemkommunen har bedömt att eleven inte kan följa undervisningen på ett nationellt program.

1. eleven vistas i kommunen eller samverkansområdet för utbildningen på grund av placering i ett sådant hem för vård eller boende som avses i 9 kap. 1 § socialtjänstlagen (2022:000), och

42 §

En elev som har påbörjat ett nationellt program eller en nationell inriktning och som därefter flyttar från kommunen eller samverkansområdet för utbildningen, har rätt att fullfölja utbildningen på det påbörjade programmet eller den påbörjade inriktningen, om den nya hemkommunen erbjuder sådan utbildning.

Erbjuder den nya hemkommunen inte den aktuella utbildningen, har eleven rätt att efter eget val fullfölja sin utbildning i en annan kommun eller en region som anordnar utbildningen.

En elev som med anledning av placering i ett hem för vård eller boende enligt 6 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453) flyttar från kommunen eller samverkansområdet för utbildningen, har rätt att fullfölja utbildningen på det påbörjade programmet eller den påbörjade inriktningen i den kommun där hemmet för vård eller boende är beläget, om kommunen erbjuder sådan utbildning. Om den inte erbjuder den aktuella utbildningen, har eleven rätt att efter eget val fullfölja sin utbildning i en annan kommun eller en region som anordnar utbildningen, om detta inte hindrar eleven från att vistas i hemmet för vård eller boende.

En elev som med anledning av placering i ett hem för vård eller boende enligt 9 kap. 1 § socialtjänstlagen (2022:000) flyttar från kommunen eller samverkansområdet för utbildningen, har rätt att fullfölja utbildningen på det påbörjade programmet eller den påbörjade inriktningen i den kommun där hemmet för vård eller boende är beläget, om kommunen erbjuder sådan utbildning. Om den inte erbjuder den aktuella utbildningen, har eleven rätt att efter eget val fullfölja sin utbildning i en annan kommun eller en region som anordnar utbildningen, om detta inte hindrar eleven från att vistas i hemmet för vård eller boende.

42 a §

En elev som har påbörjat ett nationellt program eller en nationell inriktning och som därefter placeras i ett sådant hem för vård eller boende som avses i 6 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453) och som är beläget i en annan kommun än hemkommunen eller samverkansområdet för utbildningen har rätt att i hemkommunen fullfölja utbildningen på det påbörjade programmet eller den påbörjade inriktningen när eleven efter placeringen åter-

En elev som har påbörjat ett nationellt program eller en nationell inriktning och som därefter placeras i ett sådant hem för vård eller boende som avses i 9 kap. 1 § socialtjänstlagen (2022:000) och som är beläget i en annan kommun än hemkommunen eller samverkansområdet för utbildningen har rätt att i hemkommunen fullfölja utbildningen på det påbörjade programmet eller den påbörjade inriktningen när eleven efter placeringen åter-

vänder till hemkommunen, om den erbjuder sådan utbildning. Detsamma gäller den elev som har påbörjat ett nationellt program eller en nationell inriktning i den kommun där hemmet för vård eller boende är beläget.

Erbjuder hemkommunen inte den aktuella utbildningen, har eleven rätt att efter eget val fullfölja sin utbildning i en annan kommun eller en region som anordnar utbildningen.

vänder till hemkommunen, om den erbjuder sådan utbildning. Detsamma gäller den elev som har påbörjat ett nationellt program eller en nationell inriktning i den kommun där hemmet för vård eller boende är beläget.

29 kap.

13 §

Huvudmannen för verksamhet som avses i denna lag och den som är anställd i sådan verksamhet, ska på socialnämndens initiativ i frågor som rör barn som far illa eller riskerar att fara illa samverka med samhällsorgan, organisationer och andra som berörs. I fråga om utlämnande av uppgifter gäller de begränsningar som följer av 14 § och offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

Bestämmelser om skyldighet att anmäla till socialnämnden att ett barn kan behöva nämndens skydd finns i 14 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453).

Bestämmelser om skyldighet att anmäla till socialnämnden att ett barn kan behöva nämndens skydd finns i 23 kap. 1 § socialtjänstlagen (2022:000).

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2023.

1.42 Förslag till lag om ändring i lagen (2010:801) om införande av skollagen (2010:800)

Härigenom föreskrivs att 4 a § lagen (2010:801) om införande av skollagen (2010:800) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 a §

Vid tillämpningen av 2 a kap. 9 § tredje stycket i 1985 års skollag ska hänvisningen till 16 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453) i stället avse 2 a kap. 10 eller 11 § *samma lag*.

Vid tillämpningen av 2 a kap. 9 § tredje stycket i 1985 års skollag ska hänvisningen till 16 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453) i stället avse 27 kap. 10 eller 11 § *socialtjänstlagen (2022:000)*.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2023.

1.43 Förslag till lag om ändring i plan- och bygglagen (2010:900)

Härigenom föreskrivs att 2 kap. 3 § och 3 kap. 2 § plan- och bygglagen (2010:900) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 kap.

3 §

Planläggning enligt denna lag ska med hänsyn till natur- och kulturvärden, miljö- och klimat- aspekter samt mellankommunala och regionala förhållanden främja

Planläggning enligt denna lag ska med hänsyn till natur- och kulturvärden, miljö- och klimat- aspekter, *sociala aspekter* samt mellankommunala och regionala förhållanden främja

1. en ändamålsenlig struktur och en estetiskt tilltalande utformning av bebyggelse, grönområden och kommunikationsleder,

2. en från social synpunkt god livsmiljö som är tillgänglig och användbar för alla samhällsgrupper,

3. en långsiktigt god hushållning med mark, vatten, energi och råvaror samt goda miljöförhållanden i övrigt,

4. en god ekonomisk tillväxt och en effektiv konkurrens, och

5. bostadsbyggande och utveckling av bostadsbeståndet.

Även i andra ärenden enligt denna lag ska hänsyn tas till de intressen som anges i första stycket 1–5.

3 kap.

2 §

Översiktsplanen ska ange inriktningen för den långsiktiga utvecklingen av den fysiska miljön.

Översiktsplanen ska ange inriktningen för den långsiktiga utvecklingen av den fysiska *och sociala* miljön.

Planen ska även ge vägledning för beslut om

1. hur mark- och vattenområden ska användas, och

2. hur den byggda miljön ska användas, utvecklas och bevaras.

Planen är inte bindande.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2023.

1.44 Förslag till lag om ändring i alkohollagen (2010:1622)

Härigenom föreskrivs att 8 kap. 1 b § alkohollagen (2010:1622) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

8 kap.

1 b §

Serveringstillstånd krävs inte för servering till en boende och besökare till denne *på* sådana särskilda *boenden*

1. som avses i 5 kap. 5 § andra och tredje styckena och 7 § tredje stycket socialtjänstlagen (2001:453) och 9 § 9 lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, och

2. vid vilka måltidsservice tillhandahålls.

Den som bedriver alkoholservering enligt första stycket ska utöva särskild kontroll (egenkontroll) över serveringen. För egenkontrollen ska det finnas ett för verksamheten lämpligt program.

Serveringstillstånd krävs inte för servering till en boende och besökare till denne *i* sådana särskilda *boendeformer eller bostäder*

1. som avses i 8 kap. 4 § och 8 kap. 7 § socialtjänstlagen (2022:000) och 9 § 9 lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, och

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2023.

1.45 Förslag till lag om ändring i lagen (2012:318) om 1996 års Haagkonvention

Härigenom föreskrivs att 3 § lagen (2012:318) om 1996 års Haagkonvention ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 §

En fråga om godkännande av en placering av ett barn i Sverige enligt artikel 33 prövas av en nämnd som fullgör uppgifter inom socialtjänsten i den kommun där barnet avses bli placerat. Även samråd enligt den artikeln sker med den nämnden.

I 6 kap. 11 a § socialtjänstlagen (2001:453) anges förutsättningarna för att godkänna en placering.

I 22 kap. 1 § socialtjänstlagen (2022:000) anges förutsättningarna för att godkänna en placering.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2023.

1.46 Förslag till lag om ändring i lagen (2012:663) om ersättning på grund av övergrepp eller försummelser i samhällsvården av barn och unga i vissa fall

Härigenom föreskrivs att 16 § lagen (2012:663) om ersättning på grund av övergrepp eller försummelser i samhällsvården av barn och unga i vissa fall ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

16 §

För den som har fått ersättning enligt denna lag ska tillgångar uppgående till ett belopp om tvåhundrafemtiotusen (250 000) kronor anses som förmögenhet och inte beaktas vid tillämpning av

1. 97 kap. 6–10 §§ och 102 kap. 10–13 §§ socialförsäkringsbalken,
 2. 17 kap. 2 och 8 §§ hälso- och sjukvårdslagen (2017:30),
 3. 19 § lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade,
 4. 2 kap. 7 § och 4 kap. 14 § studiestödslagen (1999:1395), eller
 5. 4 kap. 1 § och 8 kap. 2 § socialtjänstlagen (2001:453).
5. 11 kap. 1 och 8 §§ och 29 kap. 1 § socialtjänstlagen (2022:000).

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2023.

1.47 Förslag till lag om ändring i skuldsaneringslagen (2016:675)

Härigenom föreskrivs att 3 § skuldsaneringslagen (2016:675) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 §

I 5 kap. 12 § första stycket socialtjänstlagen (2001:453) finns bestämmelser om att kommunen ska lämna budget- och skuldrådgivning till skuldsatta fysiska personer.

I 10 kap. 4 § socialtjänstlagen (2022:000) finns bestämmelser om att kommunen ska lämna budget- och skuldrådgivning till skuldsatta fysiska personer.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2023.

1.48 Förslag till lag om ändring i hälso- och sjukvårdslagen (2017:30)

Härigenom föreskrivs att 5 kap. 8 §, 11 kap. 1 §, 12 kap. 1, 2 och 4 §§, 14 kap. 1 §, 16 kap. 1 § och 17 kap. 8 § hälso- och sjukvårdslagen (2017:30) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

5 kap.

8 §

Hälso- och sjukvården ska på socialnämndens initiativ, i frågor som rör barn som far illa eller riskerar att fara illa, samverka med samhällsorgan, organisationer och andra som berörs. I fråga om utlämnande av uppgifter gäller de begränsningar som följer av 6 kap. 12–14 §§ patientsäkerhetslagen (2010:659) och av offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

Bestämmelser om skyldighet att anmäla till socialnämnden att ett barn kan behöva nämndens skydd finns i 14 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453).

Bestämmelser om skyldighet att anmäla till socialnämnden att ett barn kan behöva nämndens skydd finns i 23 kap. 1 § socialtjänstlagen (2022:000).

11 kap.

1 §

Ledningen av den kommunala hälso- och sjukvårdsverksamheten ska utövas av den eller de nämnder som kommunfullmäktige enligt 2 kap. 4 § socialtjänstlagen (2001:453) bestämmer. Bestämmelser om gemensam nämnd finns i lagen (2003:192) om gemensam nämnd inom vård- och omsorgsområdet.

Ledningen av den kommunala hälso- och sjukvårdsverksamheten ska utövas av den eller de nämnder som kommunfullmäktige enligt 3 kap. 2 § socialtjänstlagen (2022:000) bestämmer. Bestämmelser om gemensam nämnd finns i lagen (2003:192) om gemensam nämnd inom vård- och omsorgsområdet.

12 kap.

1 §

Kommunen ska erbjuda en god hälso- och sjukvård åt den som *efter beslut av kommunen* bor i en sådan boendeform eller bostad som avses i 5 kap. 5 § *andra stycket*, 5 kap. 7 § *tredje stycket* eller motsvarande tillståndspliktig boendeform eller bostad som avses i 7 kap. 1 § *första stycket* 2 socialtjänstlagen (2001:453). Kommunen ska även i samband med dagverksamhet enligt 3 kap. 6 § samma lag erbjuda en god hälso- och sjukvård åt den som vistas i dagverksamheten.

Kommunen ska erbjuda en god hälso- och sjukvård åt den som bor i en sådan *särskild* boendeform eller bostad som avses i 8 kap. 4 § *första stycket*, 8 kap. 7 § eller motsvarande tillståndspliktig boendeform eller bostad som avses i 24 kap. 1 § 2 socialtjänstlagen (2022:000). Kommunen ska även i samband med dagverksamhet enligt 8 kap. 1 § samma lag erbjuda en god hälso- och sjukvård åt den som vistas i dagverksamheten.

2 §

Kommunen får erbjuda den som vistas i kommunen hälso- och sjukvård i hemmet (hemsjukvård) i ordinärt boende och i *sådant särskilt boende* som avses i 5 kap. 5 § *tredje stycket* socialtjänstlagen (2001:453).

Kommunen får erbjuda den som vistas i kommunen hälso- och sjukvård i hemmet (hemsjukvård) i ordinärt boende och i *sådan särskild boendeform* som avses i 8 kap. 4 § *andra stycket* socialtjänstlagen (2022:000).

4 §

Regionen får på framställning av en kommun inom regionen erbjuda läkemedel utan kostnad ur läkemedelsförråd till den som

1. bor i en sådan särskild boendeform som avses i 5 kap. 5 § *andra stycket* socialtjänstlagen (2001:453), eller

1. bor i en sådan särskild boendeform som avses i 8 kap. 4 § *första stycket* socialtjänstlagen (2022:000), eller

2. får hemsjukvård genom kommunens försorg.

Regionen svarar för kostnaderna för läkemedel som rekvireras till läkemedelsförråden.

14 kap.**1 §**

Regionen får till en kommun inom regionen överlåta skyldigheten att erbjuda hälso- och sjukvård i hemmet (hemsjukvård) i ordinärt boende och i *sådant särskilt boende* som avses i 5 kap. 5 § tredje stycket socialtjänstlagen (2001:453), om regionen och kommunen kommer överens om det. Överenskommelsen får inte avse ansvar för hälso- och sjukvård som ges av läkare. Överenskommelsen får även avse ansvar för sådana förbrukningsartiklar som avses i 8 kap. 9 §.

Regionen får lämna sådant ekonomiskt bidrag till kommunen som motiveras av överlåtelsen.

Regionen får till en kommun inom regionen överlåta skyldigheten att erbjuda hälso- och sjukvård i hemmet (hemsjukvård) i ordinärt boende och i *sådana särskilda boendeformer* som avses i 8 kap. 4 § andra stycket socialtjänstlagen (2022:000), om regionen och kommunen kommer överens om det. Överenskommelsen får inte avse ansvar för hälso- och sjukvård som ges av läkare. Överenskommelsen får även avse ansvar för sådana förbrukningsartiklar som avses i 8 kap. 9 §.

16 kap.**1 §**

Regionen ska till kommunerna inom regionen avsätta de läkarresurser som behövs för att enskilda ska kunna erbjudas en god hälso- och sjukvård i *särskilt boende* och i dagverksamhet enligt 12 kap. 1 §. Detsamma gäller hemsjukvård i ordinärt boende och i *sådant särskilt boende* som avses i 5 kap. 5 § tredje stycket socialtjänstlagen (2001:453), om en kommun ansvarar för vården enligt 14 kap. 1 §.

Regionen ska med kommunerna inom regionen sluta avtal om omfattningen av och formerna för läkarmedverkan.

Regionen ska till kommunerna inom regionen avsätta de läkarresurser som behövs för att enskilda ska kunna erbjudas en god hälso- och sjukvård i *särskilda boendeformer* och i dagverksamhet enligt 12 kap. 1 §. Detsamma gäller hemsjukvård i ordinärt boende och i *sådana särskilda boendeformer* som avses i 8 kap. 4 § andra stycket socialtjänstlagen (2022:000), om en kommun ansvarar för vården enligt 14 kap. 1 §.

Om regionen inte uppfyller sina skyldigheter enligt avtalet att tillhandahålla läkare, har kommunen rätt att på egen hand anlita läkare och få ersättning för sina kostnader för det från regionen.

17 kap.

8 §

För den enskilde får avgifter för följande poster tillsammans per månad uppgå till högst en tolfedel av 0,5392 prisbasbelopp enligt 2 kap. 6 och 7 §§ socialförsäkringsbalken:

1. vård enligt 12 kap. 1 eller 2 § eller 14 kap. 1 §,
2. förbrukningsartiklar enligt 12 kap. 6 §, och
3. hemtjänst och dagverksamhet enligt 8 kap. 5 § socialtjänstlagen (2001:453).
3. hemtjänst och dagverksamhet enligt 29 kap. 5 § socialtjänstlagen (2022:000).

Avgifterna får dock inte uppgå till ett så stort belopp att den enskilde inte förbehålls tillräckliga medel av sitt avgiftsunderlag för sina personliga behov och andra normala levnadskostnader (förbehållsbelopp). När avgifterna fastställs, ska kommunen dessutom försäkra sig om att den enskildes make eller sambo inte drabbas av en oskäligt försämrad ekonomisk situation.

Vid beräkning av avgiftsunderlag och förbehållsbelopp enligt andra stycket ska 8 kap. 3, 4, 7 och 8 §§ socialtjänstlagen tillämpas.

Vid beräkning av avgiftsunderlag och förbehållsbelopp enligt andra stycket ska 29 kap. 3, 4, 7 och 8 §§ socialtjänstlagen tillämpas.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2023.

1.49 Förslag till lag om ändring i lagen (2017:151) om meddelarskydd i vissa enskilda verksamheter

Härigenom föreskrivs att 2 § lagen (2017:151) om meddelarskydd i vissa enskilda verksamheter ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 §

Lagen gäller i yrkesmässigt bedriven enskild verksamhet som till någon del är offentligt finansierad och som

1. tillhör skolväsendet, de särskilda utbildningsformerna eller annan pedagogisk verksamhet enligt 1 kap., 24 kap. eller 25 kap. skollagen (2010:800),

2. utgör hälso- och sjukvård eller tandvård enligt hälso- och sjukvårdslagen (2017:30) eller tandvårdslagen (1985:125), eller

3. bedrivs enligt socialtjänstlagen (2001:453), lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall, lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade eller utgör personlig assistans som utförs med assistansersättning enligt 51 kap. socialförsäkringsbalken.

3. bedrivs enligt socialtjänstlagen (2022:000), lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall, lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade eller utgör personlig assistans som utförs med assistansersättning enligt 51 kap. socialförsäkringsbalken.

Upphör verksamheten att vara en sådan verksamhet som avses i första stycket, gäller skyddet fortfarande i fråga om uppgifter som lämnas om den tidigare verksamheten för offentliggörande.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2023.

1.50 Förslag till lag om ändring i lagen (2017:372) om stöd vid klagomål mot hälso- och sjukvården

Härigenom föreskrivs att 1 § lagen (2017:372) om stöd vid klagomål mot hälso- och sjukvården ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 §

I varje region och kommun ska det finnas en eller flera patientnämnder med uppgift att stödja och hjälpa patienter och deras närstående inom den

1. hälso- och sjukvård enligt hälso- och sjukvårdslagen (2017:30) som bedrivs av regioner eller enligt avtal med regioner,

2. hälso- och sjukvård enligt hälso- och sjukvårdslagen som bedrivs av kommuner eller enligt avtal med kommuner och den allmänna omvårdnad enligt socialtjänstlagen (2001:453) som ges i samband med sådan hälso- och sjukvård, och

2. hälso- och sjukvård enligt hälso- och sjukvårdslagen som bedrivs av kommuner eller enligt avtal med kommuner och den allmänna omvårdnad enligt socialtjänstlagen (2022:000) som ges i samband med sådan hälso- och sjukvård, och

3. tandvård enligt tandvårdslagen (1985:125) som bedrivs eller helt eller delvis finansieras av regioner.

För patientnämnder gäller vad som är föreskrivet i kommunallagen (2017:725).

Särskilda bestämmelser om gemensam nämnd finns i lagen (2003:192) om gemensam nämnd inom vård- och omsorgsområdet.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2023.

1.51 Förslag till lag om ändring i lagen (2017:612) om samverkan vid utskrivning från slutna hälso- och sjukvård

Härigenom föreskrivs att 4 kap. 2 § och 5 kap. 2 § lagen (2017:612) om samverkan vid utskrivning från slutna hälso- och sjukvård ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 kap.

2 §

Vid den samordnade individuella planeringen ska enheterna upprätta en individuell plan i enlighet med bestämmelserna i 16 kap. 4 § tredje och fjärde styckena hälso- och sjukvårdslagen (2017:30) och 2 kap. 7 § andra och tredje styckena socialtjänstlagen (2001:453). Planen får upprättas om patienten samtycker till det. Arbetet med planen ska påbörjas utan dröjsmål.

Vid den samordnade individuella planeringen ska enheterna upprätta en individuell plan i enlighet med bestämmelserna i 16 kap. 4 § tredje och fjärde styckena hälso- och sjukvårdslagen (2017:30) och 13 kap. 6 § socialtjänstlagen (2022:000). Planen får upprättas om patienten samtycker till det. Arbetet med planen ska påbörjas utan dröjsmål.

5 kap.

2 §

En kommuns betalningsansvar omfattar patienter som är folkbokförda i kommunen.

Den kommun som har beslutat att en patient ska vistas i en annan kommun i sådan särskild boendeform eller bostad som avses i 5 kap. 5 § andra eller tredje stycket, 5 kap. 7 § tredje stycket eller 7 kap. 1 § första stycket 2 socialtjänstlagen (2001:453), har betalningsansvaret för den patienten oavsett var patienten är folkbokförd.

Den kommun som har beslutat att en patient ska vistas i en annan kommun i sådan särskild boendeform eller bostad som avses i 8 kap. 4 §, 8 kap. 7 § eller 24 kap. 1 § 2 socialtjänstlagen (2022:000), har betalningsansvaret för den patienten oavsett var patienten är folkbokförd.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2023.

1.52 Förslag till lag om ändring i kommunallagen (2017:725)

Härigenom föreskrivs att 12 kap. 3 § kommunallagen (2017:725) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

12 kap.

3 §

Revisorernas granskning omfattar inte ärenden som avser myndighetsutövning mot någon enskild i andra fall än

1. när handläggningen av sådana ärenden har vållat kommunen eller regionen ekonomisk förlust,

2. när granskningen gäller hur nämnderna verkställer egna gynnande beslut enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade och socialtjänstlagen (2001:453),

2. när granskningen gäller hur nämnderna verkställer egna gynnande beslut enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade och socialtjänstlagen (2022:000),

3. när granskningen gäller hur nämnderna verkställer avgöranden av allmänna förvaltningsdomstolar, eller

4. när granskningen sker från allmänna synpunkter.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2023.

1.53 Förslag till lag om ändring i lagen (2018:9) om bistånd till enskilda efter evakueringar till Sverige

Härigenom föreskrivs att 2 och 3 §§ lagen (2018:9) om bistånd till enskilda efter evakueringar till Sverige ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 §

Syftet med lagen är att underlätta för den kommun i Sverige dit de evakuerade ankommer (ankomstkommunen) att ge *stöd och hjälp* till de evakuerade utifrån kommunens ansvar enligt 2 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453).

Syftet med lagen är att underlätta för den kommun i Sverige dit de evakuerade ankommer (ankomstkommunen) att ge *insatser* till de evakuerade utifrån kommunens ansvar enligt 3 kap. 1 § socialtjänstlagen (2022:000).

3 §

När en kommun ger *stöd och hjälp* utifrån sitt ansvar enligt 2 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453) till evakuerade i samband med ankomsten till Sverige, får kommunen ge bistånd till de evakuerade utan föregående individuell prövning (nödvändigt bistånd). Ett sådant nödvändigt bistånd får inte förenas med villkor om återbetalning.

När en kommun ger *insatser* utifrån sitt ansvar enligt 3 kap. 1 § socialtjänstlagen (2022:000) till evakuerade i samband med ankomsten till Sverige, får kommunen ge bistånd till de evakuerade utan föregående individuell prövning (nödvändigt bistånd). Ett sådant nödvändigt bistånd får inte förenas med villkor om återbetalning.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2023.

1.54 Förslag till lag om ändring i lagen (2018:162) om statlig ersättning till personer som har fått ändrad könstillhörighet fastställd i vissa fall

Härigenom föreskrivs att 10 § lagen (2018:162) om statlig ersättning till personer som har fått ändrad könstillhörighet fastställd i vissa fall till Sverige ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

10 §

För den som har fått ersättning enligt denna lag ska tillgångar uppgående till ett belopp om tvåhundra-tjugofemtusen (225 000) kronor anses som förmögenhet och inte beaktas vid tillämpning av

1. 97 kap. 6–10 §§ och 102 kap. 10–13 §§ socialförsäkringsbalken,

2. 17 kap. 2 och 8 §§ hälso- och sjukvårdslagen (2017:30),

3. 19 § lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade,

4. 2 kap. 7 § och 4 kap. 14 § studiestödslagen (1999:1395), eller

5. 4 kap. 1 § och 8 kap. 2 § so- 5. 11 kap. 1 och 8 §§ och 29 kap. cialtjänstlagen (2001:453). 1 § socialtjänstlagen (2022:000).

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2023.

1.55 Förslag till lag om ändring i lagen (2018:222) om bostadsanpassningsbidrag

Härigenom föreskrivs att 6 § lagen (2018:222) om bostadsanpassningsbidrag ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

6 §

Bostadsanpassningsbidrag lämnas inte för åtgärder i sådana bostäder som avses i 5 kap. 5 § andra stycket och 7 § tredje stycket socialtjänstlagen (2001:453) och i 9 § 8 och 9 lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade.

Bostadsanpassningsbidrag lämnas inte för åtgärder i sådana särskilda boendeformer och bostäder som avses i 8 kap. 4 § första stycket och 8 kap. 7 § socialtjänstlagen (2022:000) och i 9 § 8 och 9 lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2023.

1.56 Förslag till lag om ändring i lagen (2018:649) om förbud mot innehav av berusningsmedel m.m. vid hem för vård eller boende

Härigenom föreskrivs att 1 § lagen (2018:649) om förbud mot innehav av berusningsmedel m.m. vid hem för vård eller boende ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Denna lag tillämpas vid hem för vård eller boende som drivs av en kommun eller en region. Lagen tillämpas också i sådan enskild verksamhet i form av hem för vård eller boende som har tillstånd enligt 7 kap. 1 § första stycket 1 socialtjänstlagen (2001:453).

Lagen tillämpas inte vid sådana särskilda boendeformer som avses i 5 kap. 5 § andra stycket eller 5 kap. 7 § tredje stycket socialtjänstlagen. Lagen tillämpas inte heller vid hem för vård eller boende som Statens institutionsstyrelse driver eller med stöd av 6 kap. 3 § andra stycket socialtjänstlagen uppdragit åt en kommun eller en region att driva.

Föreslagen lydelse

1 §

Denna lag tillämpas vid hem för vård eller boende som drivs av en kommun eller en region. Lagen tillämpas också i sådan enskild verksamhet i form av hem för vård eller boende som har tillstånd enligt 24 kap. 1 § 1 socialtjänstlagen (2022:000).

Lagen tillämpas inte vid sådana särskilda boendeformer som avses i 8 kap. 4 § första stycket eller 8 kap. 7 § socialtjänstlagen. Lagen tillämpas inte heller vid hem för vård eller boende som Statens institutionsstyrelse driver eller med stöd av 9 kap. 4 § andra stycket socialtjänstlagen uppdragit åt en kommun eller en region att driva.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2023.

1.57 Förslag till lag om ändring i lagen (2018:1937) om tillgänglighet till digital offentlig service

Härigenom föreskrivs att 4 § lagen (2018:1937) om tillgänglighet till digital offentlig service ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 §

Med offentlig aktör avses en statlig eller kommunal myndighet eller en beslutande församling i en kommun eller en region.

Vid tillämpningen av denna lag ska med offentlig aktör jämföras

1. ett sådant offentligt styrt organ som avses i 5 §,
2. en sammanslutning som inrättats särskilt för att tillgodose behov i det allmännas intresse, under förutsättning att behovet inte är av industriell eller kommersiell karaktär, och som består av

- a) en eller flera myndigheter eller församlingar enligt första stycket, eller
- b) ett eller flera organ enligt 1,

3. privata aktörer som yrkesmässigt bedriver verksamhet som till någon del är offentligt finansierad och som

a) aktören bedriver i egenskap av enskild huvudman inom skolväsendet eller huvudman för en sådan internationell skola som avses i 24 kap. skollagen (2010:800),

b) utgör hälso- och sjukvård enligt hälso- och sjukvårdslagen (2017:30) eller tandvård enligt tandvårdslagen (1985:125), eller

c) bedrivs enligt socialtjänstlagen (2001:453), lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall, lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade eller utgör personlig assistans som utförs med assistansersättning enligt 51 kap. socialförsäkringsbalken, och

c) bedrivs enligt socialtjänstlagen (2022:000), lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall, lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade eller utgör personlig assistans som utförs med assistansersättning enligt 51 kap. socialförsäkringsbalken, och

4. enskilda utbildningsanordnare med tillstånd att utfärda examina enligt lagen (1993:792) om tillstånd att utfärda vissa examina, och som till största delen har statsbidrag som finansiering av högskoleutbildning på grundnivå eller avancerad nivå eller för utbildning på forskarnivå.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2023.

1.58 Förslag till lag om ändring i lagen (2020:62) om hemlig dataavläsning

Härigenom föreskrivs att 11 och 13 §§ lagen (2020:62) om hemlig dataavläsning ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

11 §

Ett tillstånd till hemlig dataavläsning får inte avse ett avläsningsbart informationssystem som stadigvarande används eller är särskilt avsett att användas

1. i verksamhet där tystnadsplikt gäller enligt 3 kap. 3 § tryckfrihetsförordningen eller 2 kap. 3 § yttrandefrihetsgrundlagen,

2. i verksamhet som bedrivs av advokater, läkare, tandläkare, barnmorskor, sjuksköterskor, psykologer, psykoterapeuter eller familjerådgivare enligt socialtjänstlagen (2001:453), eller

2. i verksamhet som bedrivs av advokater, läkare, tandläkare, barnmorskor, sjuksköterskor, psykologer, psykoterapeuter eller familjerådgivare enligt socialtjänstlagen (2022:000), eller

3. av präster inom trossamfund eller av dem som har motsvarande ställning inom sådana samfund, i verksamhet för bikt eller enskild själavård.

13 §

Ett tillträdestillstånd enligt 12 § får inte avse en plats som stadigvarande används eller är särskilt avsedd att användas

1. för verksamhet där tystnadsplikt gäller enligt 3 kap. 3 § tryckfrihetsförordningen eller 2 kap. 3 § yttrandefrihetsgrundlagen,

2. för verksamhet som bedrivs av advokater, läkare, tandläkare, barnmorskor, sjuksköterskor, psykologer, psykoterapeuter eller familjerådgivare enligt socialtjänstlagen (2001:453), eller

2. för verksamhet som bedrivs av advokater, läkare, tandläkare, barnmorskor, sjuksköterskor, psykologer, psykoterapeuter eller familjerådgivare enligt socialtjänstlagen (2022:000), eller

3. av präster inom trossamfund eller av dem som har motsvarande ställning inom sådana samfund, för bikt eller enskild själavård.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2023.

1.59 Förslag till förordning om upphävande av förordningen (1981:1370) om skyldighet för socialnämnderna att lämna statistiska uppgifter

Härigenom föreskrivs att förordningen (1981:1370) om skyldighet för socialnämnderna att lämna statistiska uppgifter ska upphöra att gälla den 1 januari 2023.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2023.

1.60 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2001:100) om den officiella statistiken

Härigenom föreskrivs att bilagan till förordningen (2001:100) om den officiella statistiken ska ha följande lydelse.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2023.

*Nuvarande lydelse***Den officiella statistiken**

Officiell statistik	Ansvarig myndighet
---------------------	--------------------

SOCIALTJÄNST

Familjerådgivning	Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd
Familjerätt	Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd
Individ- och familjeomsorg	Socialstyrelsen
Äldre- och handikappomsorg	Socialstyrelsen
Stöd och service till funktions- hindrade	Socialstyrelsen

*Bilaga**Föreslagen lydelse***Den officiella statistiken**

Officiell statistik	Ansvarig myndighet
---------------------	--------------------

SOCIALTJÄNST

Familjerådgivning	Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd
Familjerätt	Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd
Individ- och familjeomsorg	Socialstyrelsen
Äldre- och handikappomsorg	Socialstyrelsen
Stöd och service till funktions- hindrade	Socialstyrelsen
<i>Missbruks- och beroendevård</i>	<i>Socialstyrelsen</i>

Den officiella statistiken

SOCIALTJÄNST

Behandling av känsliga personuppgifter m.m.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

För framställning av statistik över Individ- och familjeomsorg får personuppgifter enligt 8 § behandlas som avser uppgift om att hälsotillstånd utgjort orsak till och ändamål med ekonomiskt bistånd, administrativa frihetsberövanden samt enskildas hälsotillstånd när det gäller tvångsingripanden med stöd av lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall.

För framställning av statistik över Äldre- och handikappomsorg får personuppgifter enligt 8 § behandlas som avser utbetalningar och andra insatser i samband med enskilda personers hälsotillstånd.

För framställning av statistik över Stöd och service till funktionshindrade får personuppgifter enligt 8 § behandlas som avser enskildas hälsotillstånd och andra uppgifter i samband med insatser enligt

För framställning av statistik över Individ- och familjeomsorg, Äldre och handikappomsorg, Stöd och service till funktionshindrade och Missbruks- och beroendevård får personuppgifter enligt 8 § behandlas som avser uppgift om enskilda personers hälsotillstånd.

lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade.

För framställning av statistik över Individ- och familjeomsorg och Missbruks- och beroendevård får personuppgifter enligt 8 § behandlas som avser brott, domar i brottmål och straffprocessuella tvångsmedel.

1.61 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2001:637) om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten

Härigenom föreskrivs att 2, 5 och 12 §§ förordningen (2001:637) om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Särskilda bestämmelser om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten finns i lagen (2001:454) om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten, i 12 kap. socialtjänstlagen (2001:453) och i lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade.

Föreslagen lydelse

2 §

Särskilda bestämmelser om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten finns i lagen (2001:454) om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten, i 15 och 16 kap. socialtjänstlagen (2022:000) och i lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade.

5 §

I förordningen avses med privat verksamhet yrkesmässig verksamhet som bedrivs av en juridisk eller fysisk person med tillstånd av Inspektionen för vård och omsorg enligt socialtjänstlagen (2001:453) eller enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade och sådan privat verksamhet inom socialtjänsten som i övrigt bedrivs enligt avtal med kommunen.

I förordningen avses med privat verksamhet yrkesmässig verksamhet som bedrivs av en juridisk eller fysisk person med tillstånd av Inspektionen för vård och omsorg enligt socialtjänstlagen (2022:000) eller enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade och sådan privat verksamhet inom socialtjänsten som i övrigt bedrivs enligt avtal med kommunen.

12 §

En kommunal myndighet får behandla personuppgifter för

1. handläggning av ärenden om bistånd och annat stöd samt genomförande av beslut om bistånd, stödinsatser, vård och behandling samt annan social service som följer av bestämmelserna i socialtjänstlagen (2001:453) och 2 kap. 7 § lagen (2009:47) om vissa kommunala befogenheter,
1. handläggning av ärenden som rör enskilda samt genomförande av insatser enligt socialtjänstlagen (2022:000) och servicejänster enligt 2 kap. 7 § lagen (2009:47) om vissa kommunala befogenheter,
2. faderskapsutredningar, utredning om vårdnad av barn, adoptionsärenden samt annan verksamhet inom familjerätten som följer av bestämmelserna i föräldrabalken,
3. handläggning av ärenden och annan verksamhet som följer av bestämmelserna i lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga och lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall,
4. handläggning av ärenden om insatser och för särskilda uppgifter som följer av bestämmelserna i lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade,
5. handläggning av ärenden om tillstånd till parkering för rörelsehindrade,
6. handläggning av ärenden om bistånd som lämnas av socialnämnd enligt lagstiftning om mottagande av asylsökande m.fl.,
7. handläggning av ärenden om introduktionsersättning för flyktingar och vissa andra utlänningar,
8. handläggning av ärenden och annan verksamhet inom socialtjänsten som utförs vid kommunal invandrarbyrå,
9. handläggning av ärenden som följer av bestämmelserna i lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare och körkortsförordningen (1998:980), och
10. tillsyn, uppföljning, utvärdering, kvalitetssäkring och administration av verksamheten.

Vid handläggning av ärenden om tillstånd till parkering för rörelsehindrade och som följer av bestämmelserna i körkortsförordningen får en kommunal myndighet inte behandla andra sådana känsliga personuppgifter som avses i 7 § första stycket 2 lagen (2001:454) om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten än uppgifter som rör hälsa.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2023.

1.62 Förslag till förordning om upphävande av förordningen (2004:16) om utlämnande av uppgifter som avser stöd och service till vissa funktionshindrade

Härigenom föreskrivs att förordningen (2004:16) om utlämnande av uppgifter som avser stöd och service till vissa funktionshindrade ska upphöra att gälla den 1 januari 2023.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2023.

2 Utredningens uppdrag och arbete

Utredningens övergripande uppdrag har varit att göra en översyn av socialtjänstlagen och vissa av socialtjänstens uppgifter. Det är nu över 20 år sedan socialtjänstlagen senast var föremål för en översyn och 38 år sedan den första trädde i kraft. De övergripande målen och de grundläggande värderingarna för socialtjänsten på en samhällsnivå anges i socialtjänstlagens (2001:453) portalparagraf. Socialtjänstens övergripande uppgifter är att främja människors ekonomiska och sociala trygghet, jämlikhet i levnadsvillkor och aktiva deltagande i samhällslivet. Socialtjänsten utgör en central del i den svenska välfärdspolitiken och varje kommun ansvarar för socialtjänsten inom sitt område.

Utredningen har vid översynen särskilt haft att beakta de grundläggande mål, principer och värderingar som präglade 1980 års socialtjänstreform och som även präglar dagens socialtjänstlag. Dessa ska enligt utredningens direktiv ligga fast och kunna hävdas vid genomförandet av socialtjänstens insatser. Det gäller principerna om helhetssyn, kommunens yttersta ansvar, den enskildes ansvar för sin och andras situation, tillvaratagandet av den enskildes resurser och den enskildes aktiva deltagande i samhällslivet. Delaktighet, självbestämmande, integritet och rättssäkerhet ska även framöver vara grundpelare i socialtjänstlagen. Socialtjänstens arbete ska inriktas på att frigöra och utveckla den enskildes egna resurser.

Utredningens direktiv är omfattande och spänner över ett flertal områden som var och ett innefattar flera komplexa frågor och ställningstaganden. Såsom sägs i utredningens tilläggsdirektiv så hänger samtliga delar ihop och går in i varandra, vilket gör det svårt att se över en del utan att också se över de övriga.

2.1 Direktiven

Den 7 april 2017 beslutade regeringen att utse en särskild utredare med uppdrag att göra en översyn av socialtjänstlagen och vissa av socialtjänstens uppgifter.¹ Utredarens uppdrag har varit att föreslå åtgärder som kan bidra till en förutsägbar, likvärdig, jämlik, jämställd och rättssäker tillgång till socialtjänstens insatser. Översynen ska resultera i en lagstiftning som främjar effektiva och kunskapsbaserade insatser av god kvalitet inom befintliga ramar. De förslag som utredaren lämnar ska bidra till ökad kvalitet utan att leda till ökade kostnader för stat eller kommun. Syftet med uppdraget är att utforma en socialtjänst som bidrar till social hållbarhet med individen i fokus och som med ett förebyggande perspektiv ger människor lika möjligheter och rättigheter. I uppdraget har ingått att lämna förslag beträffande följande områden

- socialtjänstlagens struktur och konstruktion,
- tillgången till en jämlik, jämställd och likvärdig socialtjänst,
- en hållbar socialtjänst som främjar långsiktigt strukturellt förebyggande arbete och bidrar till hållbarhet samt minskar behovet av individuella insatser,
- socialtjänstens uppdrag,
- socialtjänstlagens indelning i olika grupper,
- en kompetens- och kunskapsbaserad socialtjänst,
- tillgängliga insatser och förenklad handläggning.

I direktiven har också särskilt uttalats att utredaren ska lämna förslag som möjliggör för kommuner att samarbeta och samverka och se över bestämmelserna om samverkan mellan huvudmän och olika aktörer samt om gemensamma planer för enskilda. Vidare ska utredaren lämna förslag inom området samhällsplanering och analysera socialtjänstens roll och ansvar för frågor som kommunen normalt inte kan råda över samt tydliggöra socialtjänstens uppdrag och ansvar. Utredaren ska också se över lagens nuvarande indelning i grupper, analysera för- och nackdelar med en gemensam biståndsbestämmelse för försörjningsstöd och livsföring i övrigt och se om det för livs-

¹ Dir. 2017:39, bilaga 1.

föring i övrigt finns ett mer ändamålsenligt begrepp än skäligenlevnadsnivå. I utredarens uppdrag ingår också att föreslå åtgärder som tydliggör professionens uppdrag, befogenhet och ansvar för att verksamheten bedrivs kunskapsbaserat samt se över om det finns behov av att införa ett krav på socialt ansvarig samordnare. Vidare sägs att utredaren ska se över möjligheten för kommuner att tillgängliggöra och erbjuda insatser på ett enklare sätt samt se över möjligheten att förenkla handläggningen.

Utredaren har haft att redogöra för hur förslagen förhåller sig till Sveriges internationella åtaganden om mänskliga rättigheter.

Utredaren har i sitt uppdrag haft följande begränsningar. De delar i socialtjänstlagen som avser ekonomiskt bistånd (försörjningsstöd) och därtill kopplat regelverk har inte fått ses över. Detsamma gäller tvångsvårdslagstiftningen.

Tilläggsdirektiven

Den 19 juli 2018 beslutade regeringen om tilläggsdirektiv.² Med direktiven följde uppdrag för utredaren att överväga att förtydliga barnrättsperspektivet i socialtjänstlagen och göra socialtjänstens insatser tillgängliga och anpassade för barn utifrån deras behov. Utredaren fick även ett förtydligt uppdrag att analysera och beakta vilken funktion särreglering för äldre kan ha och analysera för- och nackdelar med att tillhandahålla insatser inom äldreomsorgen och övriga insatser riktade till äldre enligt en särlagstiftning och ta ställning till huruvida en sådan särlagstiftning är motiverad. Utredaren har även haft att se över och analysera om det för stöd-, vård- och behandlingsinsatser för äldre finns behov av ett mer ändamålsenligt och vägledande begrepp än skäligenlevnadsnivå som tillmötesgår och förtydligar lagens intentioner. Med direktiven följde även uppdraget att se över socialnämndens delegationsmöjligheter och föreslå de ändringar som anses nödvändiga utifrån viss osäkerhet om förhållandet mellan socialtjänstlagens och kommunallagens (2017:725) bestämmelser om delegation.

² Dir. 2018:69, bilaga 2.

2.2 Arbete och genomförande

Utredningen påbörjade sitt arbete i augusti 2017. Arbetet har bedrivits brett, utåtriktat och inkluderande med en kontinuerlig dialog för samråd med relevanta myndigheter och organisationer. Utredningen har också kontinuerligt tagit del av forskning, myndighetsrapporter och annan litteratur som har varit relevant för uppdraget. För arbetet har det varit värdefullt att inhämta information och pröva olika idéer.

2.2.1 Expertgrupp, referensgrupper, kontakter och övriga samtal

I utredningens förordnade expertgrupp har följande myndigheter varit representerade:

- Barnombudsmannen, (BO)
- Diskrimineringsombudsmannen, (DO)
- Folkhälsomyndigheten, (FHM)
- Inspektionen för vård och omsorg, (IVO)
- Myndigheten för delaktighet, (MFD)
- Myndigheten för vård- och omsorgsanalys, (Vårdanalys)
- Socialstyrelsen
- Statens institutionsstyrelse, (SiS).

I expertgruppen har även följande organisationer varit representerade:

- Akademikerförbundet SSR
- Kommunalarbetareförbundet
- Sveriges Kommuner och Regioner (SKR)
- Vision
- Vårdförbundet.

Utredningen har under utredningstiden haft nio sammanträden med experter och sakkunniga.

Utöver den av regeringen beslutade och förordnade parlamentariska referensgruppen, har utredningen valt att på eget initiativ även upprätta en referensgrupp som ett samtalsforum med ett tvärsnitt av civilsamhällets organisationer som i ett eller annat avseende är intressenter inom frågeområdet. Av de organisationer som vi bjudit in redovisar vi här de som valt att aktivt medverka i denna referensgrupp:

- Allmänna Barnhuset
- Almega – Vårdförbundet
- Anhörigas Riksförbund
- BRIS – Barnens rätt i samhället
- Convictus
- Demensförbundet
- DHR, Delaktighet, Handlingskraft, Rörelsefrihet
- Familjevårdens Centralorganisation – FaCO
- Famna – Riksorganisationen för idéburen vård och omsorg
- Forum – idéburna organisationer med social inriktning
- FSS – Föreningen Sveriges socialchefer
- Funktionsrätt Sverige
- Judiska Centralrådet i Sverige
- KSAN – Kvinnoorganisationernas Samarbetsråd i Alkohol- och Narkotikafrågor
- Maskrosbarn
- PRO – Pensionärernas Riksorganisation
- RFHL – Rättigheter, Frigörelse, Hälsa och Likabehandling
- RFS – Riksförbundet frivilliga samhällsarbetare
- RFSL
- ROKS – Riksorganisationen för kvinnojourer och tjejjourer i Sverige
- RPG – Riksförbundet PensionärsGemenskap

- Rädda Barnen
- Röda Korset
- SIOS – Samarbetsorgan för etniska organisationer i Sverige
- SKPF Pensionärerna
- SLAN – Sveriges Landsråd för alkohol- och narkotikafrågor
- SPF Seniorerna
- Stockholms Stadsmission
- Svenska Vård
- UNICEF – Sverige
- Unizon
- Verdandi
- Utredningen har även haft bilaterala samtal med
- Bris
- Maskrosbarn
- ROKS
- Rädda Barnen
- Stiftelsen Allmänna Barnhuset
- UNICEF
- UNIZON.

Utredningen har även bjudit in och hållit ett antal organisationer under rättade om referensgruppens aktiviteter, där de av olika skäl har valt att inte aktivt medverka: EFS-Ensamkommandes Förbund, Lika Unika, RFSU, Riksförbundet för Romer i Europa, Sametinget, STR-T, Svenska Tornedalingars Riksförbund – Tornionlaaksoiset och Sverige-finländarnas delegation.

Utredningen har därutöver träffat företrädare för berörda myndigheter, intresseorganisationer som Sveriges Kommuner och Regioner (SKR), pensionärsorganisationer samt företrädare för olika yrkesgrupper som är verksamma inom socialtjänsten. Vissa aktörer har utredningen haft återkommande dialog med.

Utredningen har träffat ett antal kommuner bl.a. Linköping, Norrtälje, Stockholm, Östersund, Karlstad, Jönköping, Karlskrona, Krokoms och Åre. Utredningen har även träffat Jönköpings samverkansnämnd Utredningen har också träffat Göteborgsregionen (ett kommunalförbund med 13 kommuner) och region Jämtland Härjedalen.

Utredningen har även i enlighet med direktiven haft överläggningar och samtal med andra statliga utredningar:

- Barnkonventionsutredningen (S 2018:03)
- En socialt hållbar bostadsförsörjning (Fi 2020:06)
- Fast omsorgskontakt i hemtjänsten (S 2019:02)
- Jämlikhetskommissionen (Fi 2018:07)
- Kommissionen för jämlik hälsa (S 2015:02)
- Kommittén för inrättande av en delegation mot segregation (Ku 2017:01)
- Kommunutredningen (Fi 2017:02)
- LSS-utredningen (S 2016:03)
- Rut-utredningen (Fi 2019:03)
- Samordnad utveckling för god och nära vård (S 2017:01)
- Tillitsdelegationen (Fi 2016:03)
- Utredningen Nationell samordnare för kompetensförsörjning inom vård och omsorg om äldre (S 2019:04)
- Utredningen Nationell samordnare för utveckling och samordning av insatser inom området psykisk hälsa (S 2015:09)
- Utredningen om en sammanhållen god och nära vård för barn och unga (S 2019:05)
- Utredningen om jämlik tandhälsa (S 2018:02)
- Utredningen om kommunal planering för bostäder (N 2017:04)
- Utredningen om kommunernas brottsförebyggande ansvar (Ju 2019:14)
- Utredningen om reglering av yrket undersköterska (S 2017:07)

- Utredningen om välfärdsteknik i äldreomsorgen (S 2018:11)
- Utredningen om återfallsförebyggande insatser för män som utsätter närstående för våld (S 2017:2)
- Utredningen Sammanhållen kunskapsstyrning (S 2018:12).

Utredningen har även träffat Socialutskottet i Sveriges Riksdag, Föreningen Sveriges socialchefer (FSS), den nationella samordnaren för den sociala barn- och ungdomsvården, deltagit i ett flertal av SKR:s nätverk och politiska beredningar bl.a. socialchefs nätverket och samordnare för regionala samverkans- och stödstrukturer (RSS), Barnrättsbyrån, Svenska kyrkan, Fem-över-tolvrörelsen, PRO, SFP, Ungdomsmottagningen Region Jämtland-Härjedalen, Akademikerförbundet SSR, Fackförbundet Vision, Rädda Barnen Östersund, kvinnojouren Östersund, BVC – nationellt nätverk, Seniorkraft Stockholm, riksförbundet för Förstärkt familjehemsvård, Angereds sjukhusledning, Svenskt brandskydd, representant för familjecentraler i Sverige, UNICEF och UNWOMEN. Dessutom har utredningen träffat professor emeritus Joacim Vogel samt Villy Wiklund före detta socialchef i Östersund. Därutöver ett antal enskilda politiker och socialsekreterare, som beskrivit dagens arbete med socialtjänsten i en kommun, både med ett politiskt och professionellt betraktelsesätt.

Utredningen har medverkat vid ett antal seminarier och konferenser, såsom Socionomdagarna och Socialchefsdagarna, den digitala jämlikhetskonferensen i Göteborg, konferens om prostitution och människohandel, konferensen Mobilisering mot droger, konferens om äldre frågor i Malmö, Anhörigriksdag, Konferens i Sundsvall om anhörigas situation, Kvinnofridskonferens, tre seminarier under Centerns kommundagar i Umeå, IOGT-Gotland, Göteborgs stads socialchefs nätverk, Socialrätt Sverige, konferens Biståndshandläggare i fokus, Östersunds, Krokoms och Åre socialdemokratiska arbetarekommuners konferenser, Öppet-hus-Karlstad, FORUM, GAPF (glöm aldrig Pela och Fadime), Stockholms stads socialförvaltnings konferens om Ny socialtjänst, Göteborgs stads konferens om Ny socialtjänst, Gryning konferens, Chefsutbildning inom äldreomsorgen, konferens Seniora socialdemokrater i Stockholm, konferens socialdemokrater i Norrtälje, Pensionärsutskottet i Solna kommun samt i Region Jämtland-Härjedalen, konferens Samordningsförbundet i

Jämtlands län, konferens om Barnen och IS-krigarna, Tantpatrullen Stockholm, konferens Mobilisering mot droger.

Utredningen har även träffat och rådgjort med följande personer: Eskil Nord, f.d. justitieråd, Lagrådet. Ulrik von Essen, justitieråd, Högsta förvaltningsdomstolen. Thomas Norling, justitieombudsman. Lena Marcusson, professor emeritus, Uppsala universitet. Sverker Scheutz, universitetslektor, Uppsala universitet. Titti Mattsson, professor, Lunds universitet. Vilhelm Persson, professor, Lunds universitet. Bengt Lundell, universitetslektor, Lunds universitet. Pernilla Leviner, professor, Stockholms universitet. Åsa Örnberg, universitetslektor, Stockholms universitet.

2.3 Utgångspunkter och avgränsningar

Av direktiven framgår att utredningen ska utgå från och ta avstamp i gällande mål och principer för socialtjänsten. Uppdraget har i första hand varit att göra en översyn av socialtjänstlagen. Med det för ögonen har utredningen tagit sig an uppdraget genom att genomgående vid varje utredningsfråga eller område ställa sig frågan: vad är det som brister – lagen, tillämpningen av lagen eller förutsättningarna?

Utredningens uppdrag har främst varit att föreslå ändringar där problemen kan härledas till brister i lagstiftningen. Till viss del har utredningen också sett att tillämpningsfrågor har ingått i utredningens uppdrag. Inte minst gäller det när tillämpningen har hängt samman med att lagen är otydlig eller svår att förstå. När det däremot kommer till det tredje rekvisitetet i frågan – problem som kopplar till att förutsättningarna för tillämpningen brister – har utredningen bedömt att detta inte har ingått i utredningens uppdrag. Det blir tydligt i ljuset av de begränsningar om ambitionshöjningar och kostnadsökningar som finns i direktiven. Utredningen lägger därför inte fram några förslag som relaterar till kommunens förutsättningar och resurser för att tillämpa lagen.

Utredningen har som utgångspunkt för sitt arbete haft såväl ett individ- som verksamhetsperspektiv. Utredningen anser att båda perspektiven hänger tätt samman. Utredningens mål har varit att åstadkomma förbättringar i lagstiftningen som påverkar människor och kommuner positivt. Det handlar om möjligheten att ge och rätten att få behov tillgodosedda. Det handlar om att kunna lyssna på och

bli lyssnad till och tillsammans skapa delaktighet i vård, omsorg och behandling. Det handlar om att kunna ge och kunna få insatser tidigt och när någon behöver det. Och det handlar om att kunna erbjuda och ta del av insatser på ett enkelt sätt och nära till hands. Utredningen har strävat efter att skapa så teknikneutrala bestämmelser som möjligt för att inte lägga hinder i vägen för teknikutveckling och digitaliseringen inom socialtjänsten.

Av direktiven framgår att de förslag som utredningen lägger fram ska åstadkomma en hållbar socialtjänst. En utgångspunkt har därför varit att få till stånd långsiktiga förändringar som påverkar både människor och kommuner positivt och ger förutsättningar för en hållbar socialtjänst. En annan utgångspunkt har varit att utredningen inte får lägga förslag som är kostnadsdrivande eller ambitionshöjande. Utifrån dessa utgångspunkter har utredningen identifierat några områden som bedömts vara särskilt viktiga för att åstadkomma en hållbar socialtjänst som säkerställer att samhällets resurser används till största möjliga nytta för medborgarna och på ett effektivt sätt. Med detta för ögonen har utredningen lämnat förslag som tillsammans skapar förutsättningar för en hållbar socialtjänst. De större förslag som utredningen presenterar i betänkandet handlar om en förebyggande och lätt tillgänglig socialtjänst, om övergripande planering och planering av insatser, en kunskapsbaserad socialtjänst och om möjligheten att tillhandahålla insatser utan föregående behovsprövning. Förslagen bildar tillsammans en helhet i vilken de olika delarna är beroende av och förutsätter varandra.

Utredningens direktiv är omfattande och spänner över ett flertal områden som var och ett innefattar flera komplexa frågor och ställningstaganden. Alla delar hänger samman och går in i varandra, Utredningsarbetet har därför tagit tid och utredningen har varit tvungen att prioritera. Utredningen har därför lämnat vissa frågor utan ställningstaganden eller utredningsunderlag. Det gäller bl.a. uppdraget att se över om det finns behov av att införa ett krav på socialt ansvarig samordnare. Utredningen har också avgränsat sig från frågan om samverkan mellan huvudmän. Anledningen är att utredningen konstaterat att problemen med samverkan svårigen löses genom reglering. Att kommuner, regioner och andra huvudmän ska samverka framgår redan av lagen i dag. På vilket sätt, och hur det ska gå till, har utredningen inte ansett vara en fråga att lösa inom ramen för lagstift-

ningen. Därmed har utredningen inte heller tagit sig an bestämmelserna om individuella planer.

Vad gäller frågan om socialtjänstens uppdrag och ansvar och behoven av att tydliggöra dem så har det under utredningen framkommit att principen om kommunens yttersta ansvar anses vara ett problem bland vissa av socialtjänstens företrädare. Detsamma gäller avsaknaden av möjligheten att prioritera mellan socialtjänstens mål och verksamheter. Av direktiven framgår att principen om yttersta ansvaret ska ligga fast liksom andra mål och grundläggande principer. En är att socialtjänstens mål är odelbara och att de inte kan ställas mot varandra, lika lite som det går att ställa grupper mot varandra. Utredningen anser att det inte har ingått i uppdraget att se över principen om det yttersta ansvaret eller att införa en prioriteringsmöjlighet. Utifrån det har möjligheten att se över uppdrag och ansvar också varit något begränsad.

3 Övergripande utveckling och förändringsbehov

3.1 Socialtjänstlagens framväxt

3.1.1 1980 års socialtjänstlag

Särskilda regleringar inom det sociala området har förekommit på nationell nivå sedan 1700-talet.¹ Från mitten av 1800-talet och ett drygt sekel framåt omfattades området av fattigvårdslagar som angav samhällets allmänna skyldigheter att ge individuellt stöd vid behov till enskilda.² I början av 1900-talet kompletterades fattigvårdslagstiftningen med särskilda lagar för barn- och ungdomsvården och nykterhetsvården.³ I lagstiftningen ersattes begreppet ”fattigvård” med ”socialhjälp” genom lagen (1956:2) om socialhjälp (socialhjälpslagen).

År 1967 beslutade regeringen om en allmän översyn av de dåvarande sociala vårdlagarna, dvs. lagen (1954:579) om nykterhetsvård, socialhjälpslagen och barnvårdslagen (1960:97). Av direktiven till översynen framgick att lagstiftningen måste anpassas efter utvecklingen i samhället och efter de nya metoder och ökade resurser man fått i fråga om vård och behandling. Möjligheterna att sammanföra de tre vårdlagarna borde undersökas förutsättningslöst eftersom socialvårdens olika grenar såvitt möjligt inte borde vara skilda från varandra i lagstiftningshänseende. Vidare framgick att utredningsarbetet också skulle omfatta frågor rörande vårdens innehåll och hur vård- och

¹ Alexandersson, P. (2018). *Socialtjänstens värdegrunder: etik i förarbeten och lagar om fattigvård, socialvård och socialtjänst*. Stockholm; Ersta Sköndal Bräcke Högskola, s. 25 ff.

² 1847:23 Kongl. Maj:ts Nådiga Förordning angående Fattigvården i Riket; 1853:39 Kongl. Maj:ts Nådiga Förordning angående Fattigvården i Riket; 1871:33 Kongl. Maj:ts Nådiga Förordning angående fattigvården; Lag (1918:422) om fattigvården.

³ Lag (1902:63) om fosterbarns vård; Lag (1902:67) angående uppfostran åt vanartade och i sedligt afseende försummade barn; Lag (1913:102) om behandling av alkoholister (alkoholistlag); Lag (1924:361) om samhällets barnavård; Lag (1931:233) om behandling av alkoholister.

hjälpbehov kunde tillgodoses. Det gällde bl.a. möjligheterna att göra den förebyggande vården effektivare. Vård- och behandlingsmetoder, samordning av åtgärder och samarbete mellan olika samhällsorgan och institutioner borde granskas.⁴

Översynen genomfördes av en grupp sakkunniga och experter, bl.a. några parlamentariker, som antog namnet Socialutredningen. Utredningens principbetänkande Socialvården. *Mål och medel* (SOU 1974:39) överlämnades till regeringen. I betänkandet föreslogs inriktning och mål för en ny socialtjänstlag. Förslagen väckte stor uppmärksamhet och omkring fyrahundra remissvar lämnades av myndigheter, organisationer och andra intressenter.⁵ Utredningen återkom efter exakt tre år med slutbetänkandet *Socialtjänst och socialförsäkringstillägg. Lagar och motiv* (SOU 1977:40) med förslag till ny lagstiftning m.m. Efter ytterligare remissbehandling av det betänkandet och beredning i Regeringskansliet lämnade regeringen sitt förslag till en ny socialtjänstlag till riksdagen.⁶ Ett antal riksdagsmotioner lämnades i frågan och socialutskottet lade 1980 fram ett reviderat lagförslag, som antogs av riksdagen samma år.⁷ Den nya lagen (1980:620) trädde i kraft den 1 januari 1982. Införandet av lagen kallades socialtjänstreformen.

Flera av de överväganden och ställningstaganden som gjordes i samband med socialtjänstreformen beskrivs närmare i andra delar av detta betänkande, bl.a. avseende socialtjänstens mål, målgrupper och rätten till bistånd.

En servicebetonad samhällstjänst med helhetssyn

Genom socialtjänstreformen ersattes de tidigare lagarna inom det område som nu kallades socialtjänst. Den nya benämningen var viktig för att markera skiftet från en äldre ”vårdideologi” till en ny ”serviceanda”:

Den socialtjänstreform som nu föreslås innebär ett definitivt uppbrott från det synsätt som har präglat den traditionella socialvården. Den tidigare socialvårdsideologin har inneburit en kategorisering och stämp-

⁴ SOU 1974:39 s. 19 ff. Översynen kom också att omfatta den senare införda lagen (1976:381) om barnomsorg.

⁵ Ds S 1975:15.

⁶ Regeringens förslag utgick också från förslag från Fosterbarnsutredningen betänkande Barn- och ungdomsvård (SOU 1974:7) och Pensionärsundersökningens betänkande *Pensionär -75* (SOU 1977:98).

⁷ SoU 1979/80:44.

ling av människor i termer av ”vi” och ”de”. De förra har utgjort subjekt i form av myndigheter som har haft de senare som objekt för insatser, vilka har gått ut på att hindra eller mildra ”sociala avvikelser”.

Socialtjänstreformen fullföljer en utvecklingslinje som har blivit allt mer framträdande inom den moderna socialvården. Den nya socialtjänsten skall utformas som en servicebetonad samhällstjänst. Socialtjänsten skall vara tjänstvillig, uppmärksam, angelägen att människor kommer och söker hjälp och råd så snart de behöver del och inte för sent. Ingen skall behöva dra sig för all vända sig till socialtjänsten. Verksamhetens krav på motprestationer skall bygga på allmänna riktlinjer, som samtidigt kan anpassas till vad som är möjligt och rimligt för den enskilde. Den sökande skall behandlas som en jämställd med eget ansvar och med rätt att kräva respekt för sina åsikter och synpunkter.⁸

Denna serviceanda uttrycktes också som en strävan att ”normalisera” socialtjänstens insatser så att de som behöver stöd inte känner sig stämplade, utpekade och avskilda från gemenskapen i samhället. Sedan tidigare var normalisering ett riktmärke i stödet till äldre personer och personer med funktionsnedsättning.⁹

En bärande del av reformen var principen om att socialtjänsten i olika avseenden ska präglas av en helhetssyn. Enligt lagens förarbeten räcker det inte att i behandlingsarbetet stanna vid den enskildes ”symptom”. Arbetet måste utgå från ett synsätt som beaktar individens totala situation och omgivning. Med det avses inte bara den enskildes relationer till den egna familjen utan ett vidare socialt sammanhang, där boende- och arbetsförhållanden hör till de viktigare faktorerna.

Helhetssynen hade betydelse på flera sätt för socialtjänstreformen. Att förlägga huvudansvaret för socialtjänsten till enbart en nämnd i varje kommun var ett uttryck detta, likaså att socialarbetare väntades ha hand om olika slag av vårdfrågor eller ingå i arbetslag med en mycket vidare verksamhet än tidigare.

1980 års socialtjänstlag hade en tydlig karaktär av målinriktad ramlag. Det innebar att kommunerna skulle ha en betydande frihet att anpassa verksamheten efter lokala förutsättningar. Detta stod i överensstämmelse med principerna för den kommunala självbestämmanderätten och demokratin och följde de aktuella politiska strävandena till en ökad decentralisering. Lagen gav också stort utrymme att utforma biståndet efter vad den enskilde ville och behövde och

⁸ Prop. 1979/80:1, Del A s. 135.

⁹ Prop. 1978/80, Del A s. 112 f.

ansågs ge socialtjänsten tillräckligt utrymme för insatser utifrån en helhetssyn.¹⁰

Förebyggande arbete

I förarbetena till 1980 års socialtjänstlag betonas att socialtjänsten ska arbeta förebyggande. Strukturinriktade insatser, främst i form av medverkan utifrån sociala mål i samhällsplaneringen, bedömdes ha stor betydelse för det förebyggande arbetet. Genom strukturinriktade insatser kunde socialtjänstens insatser också ”normaliseras” till att bli en del av människors dagliga liv.

Socialtjänstens arbete med sociala problem i samhället framhålls också i förarbetena, där detta kallas fält- och grannskapsarbete med lokala förhållanden som riskerar att utvecklas socialt ogynnsamt. Socialtjänsten förväntas kunna gå in i lokala miljöer som riskerar att utvecklas ogynnsamt och att tillsammans med dem som lever i området och med frivilliga organisationers insatser söka bryta den negativa utvecklingen.

Även det uppsökande arbetet lyfts fram. Socialtjänstens verksamhet ska avse information och erbjudanden av samhällets hjälp och tjänster till alla i grupper som kan väntas behöva särskilt stöd. Genom att aktivt och positivt informera om sina möjligheter till stöd och hjälp kan socialtjänsten få kontakt med enskilda eller grupper av människor som av olika skäl inte själva söker upp socialtjänsten.

Enligt förarbeten väntas också socialtjänstens individinriktade insatser i större utsträckning inriktas på att förebygga passivitet och beroende. Därmed kan dessa insatser göra det möjligt för ensamstående och familjer att försörja sig, att klara ett självständigt boende och även i övrigt kunna bestämma över sitt liv. Individinriktade insatserna behöver sättas in på ett så tidigt stadium som möjligt. En förutsättning för att socialtjänstens insatser i olika avseenden ska få förebyggande effekt är att orsakerna till behovet av insatser klarläggs och att de insatta resurserna utformas ändamålsenligt och realistiskt.

Det förebyggande arbetet kräver att socialtjänstens kunskap om människors villkor och om möjligheterna att påverka dessa fortlöpande förbättras. I det ingår att socialtjänsten har stöd av forskning och utvecklingsarbete, tillgång till en ändamålsenligt uppbyggd sta-

¹⁰ Prop. 1979/80:1, Del A s. 125 ff.

tistik och en yrkesmässig kompetens som omfattar såväl teoretiska kunskaper som praktiska erfarenheter.¹¹

Frivillighet

Till skillnad från de tidigare sociallagarna utformades 1980 års socialtjänstlag så att den inte gav möjlighet till tvångsingripanden. Tidigare tvångsinsatser inom socialvården hade, enligt lagens förarbeten, djupa rötter i en auktoritär människosyn som bl.a. innebar att socialvården skulle skydda samhället och andra samt uppfostra den som var direkt berörd.¹² För att markera ett tydligt avstånd till den traditionen reglerades tvångsmedel genom socialtjänstreformen i två andra lagar än socialtjänstlagen: lagen (1980:621) med särskilda bestämmelser om vård av unga, förkortad LVU, och lagen (1981:1243) om vård av missbrukare i vissa fall, förkortad LVM.

Det yttersta ansvaret

I 3 § 1980 års socialtjänstlag angavs att kommunen har det yttersta ansvaret för att de som vistas i kommunen får det stöd och den hjälp som de behöver. Detta ansvar innebar ingen inskränkning i det ansvar som vilade på andra huvudmän. Också detta var en viktig del av socialtjänstreformen. Kommunens ansvar för sociala insatser hade tidigare varit begränsat till de särskilda hjälpbehov som angavs i de olika vårdlagarna. Efter hand hade tanken på ett mera övergripande kommunalt ansvar för den enskildes välbefinnande växt fram. Ett tillägg hade 1968 gjorts i socialhjälpslagen om att kommunen skulle se till att den som vistas i kommunen får den omvårdnad som med hänsyn till den enskildes behov och förhållanden i övrigt kunde anses tillfredsställande.

Genom bestämmelsen om det yttersta ansvaret fick kommunen en skyldighet att bistå nya grupper som behöver insatser i form av exempelvis social hemhjälp, t.ex. äldre personer och personer med funktionsnedsättning. Kommunens ansvar innebär vidare en skyl-

¹¹ Prop. 1979/80:1, Del A s. 136.

¹² Prop. 1979/80:1, Del A s. 133.

dighet att hjälpa den enskilde när personen har svårt att finna vägarna till den hjälp och service som samhället i övrigt kan ge.¹³

Den enskildes rätt till bistånd

Mot kommunernas skyldighet att ha det yttersta ansvaret svarade i 1980 års socialtjänstlag en rätt för den enskilde till insatser från socialnämnden om behovet inte tillgodoses på annat sätt. I de tidigare sociallagarna utgick rätten till bistånd från det område som respektive lag avsåg. Med den sammanhållna socialtjänstlagen kom även rätten till bistånd att utformas utifrån en helhetssyn på vård, omvårdnad, ekonomisk hjälp eller annat bistånd som är anpassat efter individuella förutsättningar och behov.¹⁴

3.1.2 Översyner och ändringar under 1990-talet

Regeringen lät genomföra ett par översyner av hela socialtjänstlagen under 1990-talet. Då hade nya tvångsvårdslagar ersatt de som infördes i samband med socialtjänstreformen: lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall, förkortad LVM, och lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, förkortad LVU.

Socialtjänstkommittén

En parlamentarisk kommitté fick 1991 i uppdrag att göra en allmän översyn av socialtjänstlagen. Enligt direktiven skulle översynen bl.a. innefatta en utvärdering av lagens tillämpning och syfta till att tydligare avgränsa och klargöra socialtjänstens uppgifter och ansvarsområden. Kommittén antog namnet Socialtjänstkommittén och lämnade 1994 sitt huvudbetänkande Ny socialtjänstlag. (SOU 1994:139) till regeringen. Utöver huvudbetänkandet gav kommittén också ut fler andra betänkanden om olika socialtjänstfrågor.¹⁵

Socialtjänstkommittén bedömde att grunderna i 1980 års socialtjänstlag var riktiga och skulle bevaras. Det gällde idén om en generell lagstiftning på socialtjänstområdet. Det gällde också strukturen

¹³ Prop. 1979/80:1, Del A s. 142 ff.

¹⁴ Prop. 1979/80:1, Del A s. 179 ff.

¹⁵ SOU 1992:98, SOU 1993:30, SOU 1993:82, SOU 1993:91 och SOU 1994:46.

med en målinriktad ramlag för socialtjänsten som ger kommunerna utrymme att i samråd med de berörda välja de insatser och tillvägagångssätt som är bäst ägnade att tillgodose olika behov. Vidare avisade kommittén tankar på att göra socialtjänstlagen till en renodlad skyldighetslag, utan möjligheter för den enskilde överklaga beslut med förvaltningsbesvär, eller till en renodlad rättighetslag. I stället förespråkade kommittén en kombination av skyldighets- och rättighetslagstiftning, dvs. den konstruktion som socialtjänstlagen redan hade. Kommittén föreslog ändå en omarbetning av lagen med mer detaljerade regler. Det gällde bl.a. barnets bästa, god kvalitet och anhörigstöd.¹⁶

Kommittén föreslog att socialtjänstens ansvar för förebyggande arbete skulle klargöras på flera sätt. Det gällde bl.a. tidiga insatser för barn, unga och vuxna i riskmiljöer och risksituationer, socialtjänstens larmfunktion när det gällde sociala problem och brister i miljön, årlig social rapport om behov av samordnade insatser, deltagande i kommunens planering, sociala konsekvensanalyser inför beslut om större förändringar i kommunen samt uppsökande verksamhet för barn och unga som riskerar att utvecklas ogynnsamt och andra grupper som behöver särskilt stöd.¹⁷

I frågan om kommunens yttersta ansvar föreslog kommittén ett tillägg i socialtjänstlagen. Syftet med detta tillägg var att begränsa kommunens yttersta ansvar till situationer där gränsen mellan medicinska, sociala och psykologiska insatser är oskarp. Enligt kommittén bör det yttersta ansvaret för hälso- och sjukvårdsinsatser endast bli aktuellt när den enskildes hälsa utsätts för allvarlig fara på grund av att det inte finns någon annan utväg.¹⁸

Socialtjänstkommittén lade särskild vikt vid förslag om hur socialtjänstens strukturella förutsättningar skulle säkerställas än vid förändringar av verksamhetens mål. Det gällde frågor om personal, kvalitet och uppföljning och utvärdering, områden som inte var föremål för bestämmelser i 1980 års socialtjänstlag. Kommittén föreslog också ett stärkt barnperspektiv i socialtjänstlagen.

¹⁶ SOU 1994:139 s. 297 ff.

¹⁷ SOU 1994:139 s. 387 ff.

¹⁸ SOU 1993:30 s. 115 ff.

Förändringar till följd av socialtjänstkommitténs förslag

Socialtjänstkommitténs huvudbetänkande remissbehandlades och bereddes i Regeringskansliet. Resultatet blev inte någon helt omarbetad lag utan ett antal ändringar i 1980 års socialtjänstlag. Mot bakgrund av de samhällsförändringar som skedde under 1990-talet – och som Socialtjänstkommittén bara delvis kunnat ta hänsyn till utifrån sina direktiv – skulle i stället en ny utredning tillsättas med uppdraget att göra en ny översyn av socialtjänstlagen. Utfallet av remissomgången var dessutom blandat när det gällde kommitténs övergripande bedömningar och förslag om socialtjänstlagens konstruktion.¹⁹

Bland de förslag från kommittén som regeringen gick vidare med fanns de nya bestämmelserna om personal och kvalitet. Regeringen instämde också, i likhet med huvuddelen av remissinstanserna, i Socialtjänstkommitténs förslag att komplettera socialtjänstlagens portalparagraf med en ny bestämmelse i syfte att stärka barnens ställning inom socialtjänsten. Även förslaget att införa en bestämmelse om barns rätt att komma till tals beträffande åtgärder som rör dem togs upp av regeringen i propositionen.²⁰

Socialutskottet ställde sig positivt till de föreslagna ändringarna, som riksdagen 1997 beslutade att införa i 1980 års socialtjänstlag.²¹

Socialtjänstutredningen

Regeringen tillkallade 1997 en särskild utredare med uppgift att göra en översyn av vissa frågor om 1980 års socialtjänstlag och socialtjänstens uppgifter. Enligt direktiven skulle den nya utredaren, mot bakgrund av de lagändringar och organisatoriska eller ekonomiska förändringar som skett i samhället under 1990-talet, lämna förslag om bland annat lagens struktur och konstruktion, sambandet mellan socialbidraget och övriga trygghetssystem, socialtjänstens finansiering och tillsynen över socialtjänsten. När det gäller lagens struktur och konstruktion skulle översynen bland annat avse för- och nackdelar med att i samma lag blanda rättigheter för den enskilde och skyldigheter för kommunen liksom de olika möjligheterna att överklaga beslut.²² Utredningen antog namnet Socialtjänstutredningen.

¹⁹ Prop. 1996/97:124 s. 45 ff.

²⁰ Prop. 1996/97:124 s. 47 ff. och 98 ff.

²¹ 1996/97:SOU18.

²² SOU 1999:97 s. 217 ff.

I augusti 1999 lämnades slutbetänkandet *Socialtjänst i utveckling* (SOU 1999:97) till regeringen.

Även Socialtjänstutredningen utgick i sin översyn från att grundläggande målsättningar och värderingar för socialtjänsten ska ligga fast. I likhet med Socialtjänstkommittén drog utredningen också slutsatsen att socialtjänstlagens grundläggande struktur och konstruktion inte bör förändras. De främsta skälen för detta är att den öppna karaktären på bestämmelser i en ramlag ger utrymme för att anpassa tillämpningen till omständigheterna i det enskilda fallet och till samhällsutvecklingen. De nackdelar som finns, såsom att lagen tillämpas på olika sätt i skilda delar av landet, kan motverkas genom en aktiv tillsyn, uppföljning och utvärdering.²³ Utredningen föreslog ändå en förändring i socialtjänstlagens konstruktion. Det handlade om att lyfta ut bestämmelserna om ekonomiskt bistånd i form av socialbidrag ur lagen och reglera dem i en särskild lag om socialbidrag. Socialbidragshandlingen skulle även fortsättningsvis vara en del av socialtjänstens verksamhet och omfattas av socialtjänstens grundläggande värderingar, men under 1990-talet hade socialbidraget enligt utredningen mist sin karaktär av tillfälligt ekonomiskt stöd.²⁴

3.1.3 2001 års socialtjänstlag

Efter remissbehandling och beredning av Socialtjänstutredningens slutbetänkande lämnade regeringen ett förslag till ny socialtjänstlag till riksdagen 2001. Regeringen föreslog, i enlighet med slutbetänkandet, att den då gällande socialtjänstlagen skulle redigeras om och bedömde också att en kapitelindelning behövdes. Regeringen konstaterade att förslaget till nya socialtjänstlag inte innebar att lagens karaktär av ramlag för det sociala arbetet ändras. Inte heller innebar förslaget att lagens grundläggande utgångspunkter såsom individens självbestämmande, inflytande och helhetssynen i det sociala arbetet förändras.²⁵ Till skillnad från utredningen föreslog regeringen att rätten till bistånd regleras i ett särskilt kapitel i lagen och inte i en egen socialbidragslag. Remissopinionen hade varit splittrad när det gäller frågan om en särskild socialbidragslag. Flera remissinstanser

²³ SOU 1999:97 s. 217 ff.

²⁴ SOU 1999:97 s. 233 ff.

²⁵ Prop. 2000/01:80 s. 85 f.

hade framhållit risken med att helhetsperspektivet inom socialtjänsten förloras med en sådan konstruktion.²⁶

Socialutskottet ställde sig i huvudsak bakom regeringens förslag till en ny lag som ersättning för 1980 års socialtjänstlag. Riksdagen beslutade därefter om den nya socialtjänstlagen (2001:453) som trädde i kraft den 1 januari 2002.

3.1.4 Fortsatta förändringar under 2000-talet

Under 2000-talet har flera ändringar och tillägg gjorts i socialtjänstlagen, främst utifrån behov inom delar av socialtjänsten såsom barn- och ungdomsvården och äldreomsorgen. Med förändringar som gjordes redan i 1980 års socialtjänstlag har utvecklingen lett till lagens karaktär av ramlag påverkats genom bestämmelser som ökat detaljstyrningen inom socialtjänsten. Samlade analyser av förändringarna och helheten i lagen har inte gjorts innan denna utredning tillsattes.

3.2 Huvuddrag i samhällsutvecklingen

Socialtjänstlagen präglades på flera sätt av samhällsutvecklingen när den först utformades och infördes. Det gällde bl.a. välfärdspolitikens utformning, strävan efter jämlikhet i livsvillkor och ett samhälle som möter den enskilde med respekt. Dessa förhållanden är fortfarande grundläggande för lagen och den verksamhet som den reglerar. På flera sätt har samhällsutvecklingen fortsatt med en generellt förbättrad materiell standard, tekniska innovationer och ökad tillgång till vetenskaplig kunskap inom många områden. Det hindrar inte att socialtjänstlagens grunder i en välfärdspolitik med jämlikhet och respekt för den enskildes integritet, ansvar och självbestämmande fortfarande är viktiga att framhålla.

I detta avsnitt uppmärksammas vissa övergripande förändringar som skett sedan socialtjänstlagen först infördes. Dessa förändringar avser samhällsekonomin, demografin, skillnader i livsvillkor och förhållandet mellan individ och samhälle. I några fall beskrivs också hur dessa förändringar väntas fortsätta under kommande år. Även i andra delar av betänkandet beskrivs vissa andra övergripande förändringar

²⁶ Prop. 2000/01:80 s. 86 ff.

av betydelse för socialtjänsten, bl.a. jämställdhet som behandlas i avsnitt 7.2.

3.2.1 Välfärdspolitiken och samhällsekonomin

En av förutsättningarna vid socialtjänstlagens tillkomst var den generella välfärdspolitiken, som växte fram under mitten av 1900-talet och förstärktes med omfattande reformer under 1960- och 1970-talen. Målet med den politiken var ett jämlikt samhälle med full sysselsättning, bra bostäder till rimliga priser, avgiftsfri utbildning, vård och omsorg efter behov samt ett trygghetssystem som byggde på inkomstrelaterade ersättningar och som gav trygghet vid arbetslöshet eller sjukdom. Finansieringen av välfärden förutsattes vara gemensam, det vill säga att alla skulle bidra efter förmåga och betala skatt i vissnet om att alla, vid olika tillfällen i livet, behöver den generella välfärdens tjänster.

Även socialtjänsten utformades i anslutning till dessa ambitioner. Avsikten var att göra det behovsprövade och individuella stödet till en del av den moderna och allmänt tillgängliga välfärden i Sverige. Viktiga utgångspunkter för socialtjänsten blev människors vilja och förmåga att använda och utveckla sina egna resurser samt ett aktivt förebyggande arbete på befolknings- och gruppnivå. Därmed skulle den tidigare inriktningen på social kontroll ersättas med en ömsesidig tillit mellan individ och samhälle.

Värdeorden i socialtjänstlagens portalparagraf – demokrati, solidaritet, trygghet, deltagande, ansvar, frigöra, utveckla, respekt, självbestämmande och integritet – ringar in dessa ambitioner och knyter dem till det konkreta arbetet med att möta människors behov av socialt stöd. Etiskt och ideologiskt var det ett uttryck för uppfattningen att människan är EN och att hon har lika värde oavsett bakgrund, situation, ålder eller kön. Tilltron till människors egen förmåga är också i linje med det som brukar beskrivas som en humanistisk människosyn som utgår från bl.a. att varje människa är unik, kan utvecklas, har rätt att påverka sin livssituation och har rätt att välja fritt.

Den generella välfärdspolitikens framväxt var nära förknippad med den ekonomiska utvecklingen i Sverige, med en långvarig och relativt stor tillväxt. Bristen på arbetskraft gjorde att kvinnor i mycket större utsträckning började förvärvsarbeta. Med detta följde en ut-

byggnad av den offentliga sektorn, där också kvinnor till stor del anställdes. Det gällde inte minst barnomsorgen och äldreomsorgen som omfattades av 1980 års socialtjänstlag. Då den svenska reservarbetskraften inte räckte till fick landet en arbetskraftsinvandring från Finland, Sydeuropa och Turkiet. Flyktinginvandring från Chile och forna Jugoslavien bidrog också till ett ökat utbud av arbetskraft i Sverige. Vidare fick många personer med funktionsnedsättning eller hög sjuklighet arbete i former som staten bidrog till att finansiera.

Ekonomiska kriser förekom under slutet av 1970-talet och början av 1980-talet, men flera devalveringar under de åren främjade den svenska exportindustrin och en ny högkonjunktur. Denna politik hade dock sitt pris. Det blev snabbt brist på arbetskraft igen, vilket ledde till löneglidningar och en inflation som åt upp reallöneökningarna. 1989 avreglerades finansmarknaden och det blev lättare att få lån för t.ex. investeringar i fastigheter som kunde dras av i skattedeklarationen. I början av 1990-talet sprack lånebubblan. Det internationella förtroendet för den svenska kronan var undergrävt och pengar flödade ut ur landet. Redan i slutet av 1980-talet hade diskussionen om ett närmande till den europeiska ekonomiska gemenskapen (EEC) påbörjats. När denna organisation ombildades till Europeiska unionen (EU) 1993 pågick förberedelserna för en folkomröstning om svenskt medlemskap. Folkomröstningen hölls 1994, ja-sidan vann med 52,3 procent och Sverige blev medlem i EU den första januari 1995.

Senare delen av 1990-talet innebar en stor omställning av svensk ekonomi. BNP sjönk tre år i rad, arbetslösheten steg för att 1997 vara uppe i nästan 10 procent av befolkningen i arbetsför ålder och ännu mer mätt som andel av arbetskraften. Ett budgetunderskott skulle därutöver vändas till en budget i balans. I spåren av 1990-talets ekonomiska kris följde långvarig arbetslöshet och långa sjukskrivningar. Efter hand steg också andelen förtidspensionerade av befolkningen i arbetsför ålder.

Den samhällsekonomiska utvecklingen var central för de översyner av socialtjänstlagen som gjordes under 1990-talet. I dessa översyner var rätten till bistånd en viktig fråga, särskilt ekonomiskt bistånd där reglerna för försörjningsstödet infördes. De samhällsekonomiska förändringarna har däremot inte lett till att socialtjänstlagens grundläggande mål och principer har ifrågasatts av regeringen.

Tvärtom har de översyner av socialtjänstlagen som genomförts haft som förutsättning att inte ändra dessa mål och principer.

Under 2000-talet har perioder av högkonjunktur brutits av kriser, där särskilt den internationella finanskrisen från 2008 och framåt fick återverkningar i Sverige. Mellan åren 2008 och 2013 ökade exempelvis antalet inskrivna vid Arbetsförmedlingen med mer än 80 procent. Till det bidrog även den omläggning av socialförsäkringssystemet som gjordes vid denna tid och som innebar att personer som varit långtidssjukskrivna prövades mot hela arbetsmarknaden. Den ekonomiska politiken har också påverkats av en delvis ny agenda, som kom till uttryck i en ny strategi för ekonomisk utveckling som den ekonomiska samarbetsorganisationen OECD föreslog vid millennieskiftet. Det gällde bl.a. sänkta och tidsbegränsade bidrag, ökad konkurrens från långtidsarbetslösa och ungdomar, försämrade anställningstrygghet, höjda egenavgifter till arbetslöshetsförsäkringar och försvagning av de fackliga organisationerna genom bl.a. individuella avtal.²⁷

Under våren och sommaren 2020 har den svenska ekonomin drabbats av en snabb nedgång till följd av coronapandemin och sjukdomen Covid-19. Effekterna av denna nedgång är osäkra när detta skrivs, men situationen visar hur socialtjänstens yttre förutsättningar snabbt kan förändras genom övergripande samhällsförändringar.

3.2.2 Demografiska förändringar

Förändringar i befolkningens storlek och sammansättning är en annan avgörande faktor för socialtjänsten. Det handlar inte bara om vilka behov som verksamheten behöver kunna möta. Demografien har också stor betydelse för möjligheterna att rekrytera och behålla personal med rätt kompetens och för att verksamheten kan finansieras solidariskt via skattemedel.

En växande och åldrande befolkning

När socialtjänstlagen först infördes var Sveriges befolkning drygt 8 miljoner invånare. Det dröjde till år 2004 innan folkmängden passerade 9 miljoner. Därefter har folkökningen gått snabbare och i

²⁷ Edling, J. (2017). Den svenska arbetsmarknaden under tre decennier – Med utblick mot 2050. Svenska EFS-rådet, s. 12, 26 och 29.

början av år 2017, var det 10 miljoner invånare i Sverige. Det tog 13 år att öka den miljonen. I framtiden förväntas befolkningen fortsätta öka i nästan samma takt och år 2029 beräknas folkmängden vara 11 miljoner. Enligt SCB:s senaste framskrivning kommer det att vara 12 miljoner invånare i Sverige år 2052 och knappt 13 miljoner år 2070.

År 2019 utgjorde barn och unga i åldern 0–19 år 23 procent av befolkningen. Denna andel förväntas i framtiden vara på samma nivå, men antalet barn beräknas öka eftersom befolkningen som helhet gör det. Antalet födda har varierat kraftigt mellan åren, beroende på antalet kvinnor i fertil ålder och på att kvinnor och män anpassar sitt barnafödande av olika skäl. Under 1990-talets ekonomiska kris valde många att studera vidare och antalet födda barn minskade. Antalet födda barn per kvinna har också minskat de flesta åren sedan år 2010. Eftersom antalet kvinnor i de barnafödande åldrarna ökat under dessa år har det totala antalet födda barn ändå varit i stort sett oförändrat.²⁸

En ökande livslängd leder till en äldre befolkning. Mellan början av 1980-talet och slutet av 2010-talet ökade medellivslängden från födelsen ökat från 79,53 till 84,24 år för kvinnor och från 73,55 till 80,75 år för män under.²⁹ År 2019 var nästan var femte person i Sverige 65 år eller äldre, och under de kommande decennierna beräknas var fjärde person vara i dessa åldrar. Den äldsta åldersgruppen, 80 år och äldre, förväntas också fortsätta att öka till omkring en miljon personer i mitten av 2040-talet och sedan ytterligare fram till slutet av seklet.³⁰

Hårdare konkurrens om personal till vård och omsorg

Antalet personer i de mest yrkesverksamma åldrarna, 20–64 år, kommer också att öka, men deras andel av den totala befolkningen väntas minska.³¹ Enligt huvudscenariot i SCB:s senaste sysselsättningsprognos beräknas förhållandet mellan totalbefolkningen och antalet förvärvsarbetande ändå ligga på cirka 2,1 under de kommande decennierna.

²⁸ SCB (2020). *Sveriges framtida befolkning 2020–2070*. Statistiska meddelanden BE 18 SM 2001.

²⁹ SCB. Återstående medellivslängd för åren 1751–2019. www.scb.se/hitta-statistik/statistik-efter-amne/befolkning/befolkningens-sammansattning/befolkningsstatistik/pong/tabell-och-diagram/helarsstatistik--riket/aterstaende-medellivslangd-for-aren-17512019/ (hämtad 2020-06-26).

³⁰ SCB (2020). *Sveriges framtida befolkning 2020–2070*. Statistiska meddelanden BE 18 SM 2001.

³¹ SCB (2020). *Sveriges framtida befolkning 2020–2070*. Statistiska meddelanden BE 18 SM 2001.

Huvudscenariot bygger i första hand på antagandena att äldre i framtiden arbetar längre samt att utrikes föddas förvärvsfrekvenser ökar ju längre tid de har bott i Sverige. SCB räknar dock även med två andra scenarier, där varje person som förvärvsarbetar behöver ”försörja” något fler personer i totalbefolkningen.³²

Inom vissa områden kommer skillnader mellan åldersgrupper i befolkningen att ha särskild betydelse för kompetensförsörjningen och öka konkurrensen om personalen. Det gäller inte minst socialtjänsten som behöver kunna möta behov hos bl.a. barn och äldre personer, två grupper där antalet personer väntas öka. SCB bedömer att efterfrågan fram till 2035 på gymnasialt utbildad vård- och omsorgspersonal kommer att öka med 40 procent.³³ Enligt Arbetsförmedlingens prognoser kommer omkring en tiondel av den utbildade personal som behövs inom området socialt arbete att saknas några år in på 2020-talet.³⁴

Ökning av antalet utrikes födda

Antalet personer som invandrar till Sverige har varierat från år till år med de stora topparna med arbetskraftsinvandring i slutet av 1960-talet, flyktingar från bland annat Iran i slutet av 1980-talet och från Jugoslavien i början av 1990-talet. Under 2000-talet har antalet invandrare ökat och nådde den högsta nivån någonsin 2016. Förutom asylinvandring bidrar återvändande Sverigefödda, arbets- och studierelaterad invandring, och en anhöriginvandring till både Sverigefödda och utrikes födda till dagens nivå. Bland flyktingar och arbetskraftsinvandrare återfinns fler män än kvinnor och det är vanligare att anhöriginvandrare är kvinnor än män.³⁵

³² SCB (2019). *Sysselsättningsprognos 2018*.

³³ SCB, Utbildningsgrupper där bristen på utbildade, räknat som procent av efterfrågan, beräknas bli störst år 2035. www.scb.se/hitta-statistik/statistik-efter-amne/utbildning-och-forskning/analyser-och-prognoser-om-utbildning-och-arbetsmarknad/trender-och-prognoser-om-utbildning-och-arbetsmarknad/pong/tabell-och-diagram/utbildningsgrupper-dar-bristen-pa-utbildade-raknat-som-procent-av-efterfragan-beraknas-bli-storst-ar-2035/ (hämtad 2020-06-26). Se även SOU 2019:65., s. 263 ff.

³⁴ Arbetsförmedlingen (2019). *Var finns jobben? Bedömning för 2019 och på fem års sikt*. I Arbetsförmedlingens prognoser omfattar området socialt arbete också verksamhet enligt bl.a. LSS.

³⁵ SCB, Invandring och utvandring efter kön och födelseland 1970–2019 samt framskrivning 2020–2070. www.scb.se/hitta-statistik/statistik-efter-amne/befolkning/befolkningsframskrivningar/befolkningsframskrivningar/pong/tabell-och-diagram/invandring-och-utvandring-efter-kon-och-fodelseland-samt-framskrivning/ (hämtad 2020-06-26).

År 2019 invandrade 116 000 personer till Sverige. De framtida antagandena om migrationen är mycket osäkra, både på kort och på lång sikt. Invandringen beräknas ändå minska till drygt 100 000 per år under 2020-talet, vilket är en lägre nivå än under 2010-talet men betydligt högre än historiskt. Fram till 2030 väntas andelen personer som är födda utomlands öka i åldern 25–64 år för att därefter minska till dagens nivå i denna åldersgrupp. Därefter kommer andelen utrikes födda att också öka bland de äldre, vilket bl.a. ställer krav på en äldreomsorg som kan möta deras behov.³⁶

3.2.3 Skillnader i samhället

Ett resultat av politiken inom bl.a. välfärds- och skatteområdena under en stor del av 1900-talet var ökad jämlikhet i befolkningen. Socialtjänstlagen präglades tydligt av denna strävan, och i de övergripande målen för socialtjänsten ingår att främja jämlikhet i livsvillkor (1 kap. 1 § SoL). Under de senaste decennierna har skillnaderna i livsvillkor ökat inom vissa områden eller kommit att få en ny betydelse genom ökad kunskap om hur de påverkat folkhälsan och samhällsutvecklingen i stort.

Ökande inkomstskillnader

Inom det ekonomiska området kulminerade utvecklingen mot ökad jämlikhet i början av 1980-talet. Därefter har inkomstskillnaderna ökat år efter år. Ökningen har varit förhållandevis stor och Sverige har närmat sig nivån i många andra europeiska länder. Inkomstskillnaderna väntas också fortsätta att öka till åtminstone 2035 enligt beräkningar av Långtidsutredningen 2019.

Politiska beslut har format förändringen. De som befinner sig i inkomstkurvans övre skikt har gynnats av skattepolitiken med bl.a. jobbskatteavdrag samt slopad arvs- och förmögenhetsskatt, men också av en politik för fåmansföretag som varit ett incitament till att omvandla arbetsinkomster till kapitalinkomster. Även den snabba prisuppgången på bostäder och finansiella tillgångar har bidragit till att höginkomsttagarna gynnats. De som befinner sig i inkomstfördelningens nedre nivåer har i stället halkat efter. Av dem lever fler på

³⁶ SCB (2020). *Sveriges framtida befolkning 2020–2070*. Statistiska meddelanden BE 18 SM 2001.

transfereringar och färre på inkomst av lönearbete. Transfereringar är antingen fasta belopp eller belopp knutna till prisutvecklingen och följer således inte löneutvecklingen och kan heller inte bytas mot kapitalinkomst. När nivån på en transferering blir för låg så måste den kompletteras. På så vis privatiseras systemet och den från början gemensamma, inkomstrelaterade sjuk- eller arbetslöshetsförsäkringen blir en grundersättning som kompletteras med privata eller avtalsbaserade försäkringar.³⁷

En analys av fördelningen av inkomster över landet visar också på regionala ojämlikheter från omkring 1980. Under de senaste 25 åren har tillväxten varit högst i Stockholms- och Göteborgsregionerna, medan den har varit lägst i landsbygdsregioner där en stor del av befolkningen bor mycket långt från en större tätort. Ökande regionala inkomstskillnader kan bidra till att försvaga tilliten mellan människor, minska förtroendet för samhällets institutioner och leda till en ökad politisk polarisering. Samtidigt reflekterar regionala skillnader ekonomiska fördelar i form av ökad tillväxt och effektivitet som kan uppstå när produktion koncentreras till vissa regioner.³⁸

Forskningen visar hur inkomstklyftor minskar respektive ökar mellan generationer. I länder med mindre inkomstspridning tenderar rörligheten mellan generationerna att vara större än i länder med större spridning. Det gör att inkomströrligheten är större i Sverige och övriga nordiska länder än i andra jämförbara länder. För att förstå detta har forskningen studerat de bakomliggande orsakerna. En sådan orsak är betydelsen av en förskola av god kvalitet, som framför allt är viktig för barn i familjer med sämre socioekonomiska förutsättningar och tycks öka rörligheten där.

För svensk del har rörligheten mellan generationerna minskat sedan 1970 för kvinnor medan den har ökat något för män. Män som vuxit upp under tidsperioder och/eller i regioner med stora inkomstskillnader hade dock en lägre rörlighet. Detta kan ha betydelse för framtiden med tanke på de ökade inkomstskillnaderna under de senaste årtionden och dess betydelse för årskullar födda på 1990-talet och senare. Studier av personer med utländsk bakgrund visar ingen signifikant skillnad i rörlighet jämfört med personer med svensk bakgrund.³⁹

³⁷ SOU 2019:65 s. 9 ff., 37 ff. och 57 ff.

³⁸ SOU 2019:65 s. 177 ff.

³⁹ SOU 2019:65 s. 151 ff.

Folkhälsa och livsvillkor

Folkhälsan i Sverige har i ett internationellt perspektiv utvecklats positivt under de senaste decennierna och är fortsatt god. Dödligheten före 65 års ålder sjönk och medellivslängden ökade med 1,7 år i genomsnitt under perioden 2006–2018. På flera sätt har förutsättningarna för en god folkhälsa förbättrats, t.ex. högre utbildningsnivåer, bättre boendestandard och ökade möjligheter att behandla många sjukdomar. Även den ökad uppmärksamheten på utsatthet hos barn som far illa eller riskerar att fara illa och på våld i nära relationer har ökat förutsättningarna för en god hälsa för fler personer i befolkningen.

Samtidigt består skillnader både i hälsa och förutsättningarna för en god hälsa, både mellan olika socioekonomiska grupper och mellan män och kvinnor, enligt Folkhälsomyndighetens senaste årsrapport om folkhälsans utveckling. Vissa skillnader mellan grupper ökar till och med över tid. Det gäller bl.a. återstående medellivslängd och dödlighet i ett flertal diagnoser, som ökar mellan grupper med för- respektive eftergymnasial utbildningsnivå. Skillnaderna ökar också när det gäller andel elever som går ut nian med behörighet till gymnasiet, vilket riskerar att öka ojämlikheten i hälsa i framtiden.

Hälsan i en befolkning beror på många olika faktorer och kan ses som resultatet av ett samspel mellan individ och samhälle. För att uppnå en god och jämlik hälsa krävs att människor ges likvärdiga villkor och förutsättningar. Dessa villkor och förutsättningar benämns ofta som hälsans bestämningsfaktorer. Utöver genetiska faktorer kan bestämningsfaktorerna förenklat delas in i livsvillkor och levnadsvanor. Med livsvillkor avses förhållanden i närmiljön och samhället som omger och påverkar en individ såsom bostads- och arbetsförhållanden, tillgången till hälso- och sjukvård, och lagstiftning kring exempelvis socialförsäkringar. Livsvillkoren påverkar också levnadsvanorna, som avser individens egna ageranden, exempelvis mat- och motionsvanor, spelvanor och bruk av alkohol eller tobak.⁴⁰

Nedan ges exempel på skillnader i livsvillkor som Folkhälsomyndigheten lyfter fram som viktiga för folkhälsans utveckling, och därmed också för många behov som socialtjänsten kan behöva möta. Dessa livsvillkor berör också frågor om ekonomisk jämlikhet och möjligheterna till inkomströrlighet mellan generationerna genom utbildning.

⁴⁰ Folkhälsomyndigheten (2020). Folkhälsans utveckling – årsrapport 2020 med fördjupningsavsnitt om hälsans bestämningsfaktorer. www.folkhalsomyndigheten.se/publicerat-material/publikationsarkiv/f/folkhalsans-utveckling-arsrapport-2020/ (hämtad 2020-06-26).

Hur skillnaderna i dessa livsvillkor kommer att påverkas av coronapandemins ekonomiska konsekvenser är för tidigt att säga när detta skrivs sommaren 2020, men det kommer att vara en central fråga också för socialtjänsten under de kommande åren.

Ekonomisk standard och ekonomisk utsatthet

Personer med hög ekonomisk standard lever i genomsnitt längre och är friskare än personer med låg ekonomisk standard. I åldern 25–64 år hade män och kvinnor en likvärdig utveckling av disponibel inkomst under perioden 2011–2017, om än från olika nivåer, medan personer med förgymnasial utbildningsnivå hade en sämre procentuell utveckling än personer med längre utbildning. Den disponibla inkomsten varierade mellan länen och högst medianvärde 2017 hade Stockholm och Halland.

Ekonomisk utsatthet innebär att hushållets disponibla inkomst per konsumtionsenhet är lägre än 60 procent av medianvärdet för riket. År 2017 befann sig 14 procent av Sveriges befolkning i ekonomisk utsatthet. En högre andel kvinnor än män befann sig i ekonomisk utsatthet, och det var vanligare med ekonomisk utsatthet i åldersgrupperna 20–29 år samt 85 år och äldre. Även bland personer med förgymnasial och gymnasial utbildningsnivå var det vanligare att befinna sig i ekonomisk utsatthet, likaså bland personer födda i andra födelseregioner än Sverige. Andelen personer i ekonomisk utsatthet varierade mellan länen med som lägst 11 procent (Stockholms och Hallands län) och som högst 17 procent (Värmlands län) 2017.

Under 2017 var andelen barn i ekonomisk utsatthet 19 procent. Andelen barn i ekonomisk utsatthet var högst i den yngsta åldersgruppen, 0–4 år, och minskade därefter med ålder. En högre andel barn vars föräldrar hade förgymnasial utbildningsnivå levde i ekonomisk utsatthet jämfört med barn vars föräldrar hade eftergymnasial utbildningsnivå. Bland barn födda i Sverige var andelen som lever i ekonomisk utsatthet låg jämfört med barn födda i övriga födelse-regioner. Under perioden 2011–2017 ökade andelen barn i ekonomisk utsatthet i de yngre åldersgrupperna, bland barn vars föräldrar hade förgymnasial och gymnasial utbildningsnivå samt bland barn födda i Sverige och i övriga världen. Andelen barn i ekonomisk ut-

satthet varierade mellan länen med som lägst 13 procent (Hallands län) och som högst 25 procent (Södermanlands län) år 2017.

Gymnasiebehörighet och gymnasieexamen

Andelen behöriga elever till gymnasiet var 85 procent 2019. En högre andel flickor än pojkar uppnådde behörighet till gymnasiet. Det var vanligare att elever hade behörighet om deras föräldrar hade eftergymnasial utbildningsnivå, än om föräldrarna hade förgymnasial utbildning. Det var också vanligare bland elever födda i Sverige, än bland elever födda i övriga Europa eller i övriga världen. Andelen behöriga till gymnasiet minskade totalt med 2 procent 2006–2019. Mest hade det minskat för elever vars föräldrar hade förgymnasial utbildningsnivå, 13 procent, och för elever födda utanför Europa, 7 procent. Andelen elever med behörighet till gymnasiet varierade beroende på län med som lägst 79 procent och som högst 90 procent 2019.

Andelen av dem som påbörjat gymnasiet som tagit examen inom fyra år var 71 procent 2019. Det var en högre andel flickor, 75 procent, jämfört med pojkar, 68 procent, som tog examen inom fyra år. Det var vanligare att ha tagit examen inom fyra år om elevens föräldrar hade gymnasial eller eftergymnasial utbildningsnivå, än om föräldrarna hade förgymnasial utbildning. Det var också vanligare att ha tagit examen inom fyra år bland elever födda i Sverige, jämfört med elever från övriga Europa och övriga världen. Andelen elever som tagit gymnasieexamen inom fyra år efter påbörjad utbildning varierade beroende på län med som högst 76 procent och som lägst 68 procent 2019.

Sysselsättning

Sysselsättningen i befolkningen 25–64 år var 84 procent 2019. Sysselsättningen var högre bland män än bland kvinnor 2019 såväl som 2006. Sysselsättningen var lägst bland personer 55–64 år, men den gruppen har närmat sig övriga åldersgrupper under perioden 2006–2019. Bland personer med förgymnasial utbildningsnivå har sysselsättningen varit lägre under hela tidsperioden jämfört med personer med gymnasial och eftergymnasial utbildningsnivå. Skillnaderna i sysselsättningsgrad mellan personer med olika utbildningsnivå har

också ökat. Hos kvinnor med förgymnasial utbildningsnivå har sysselsättningsgraden minskat från 57 till 48 procent. Sysselsättningen var 2019 högst bland personer födda i Sverige och lägst bland personer födda utanför Europa, men under perioden 2006–2019 ökade sysselsättningsgraden i samtliga grupper oavsett födelseregion.

Långtidsarbetslösheten bland personer 15–74 år var 0,8 procent 2019. Skillnaderna mellan män och kvinnor ökade något under lågkonjunkturen 2008–2010 och de närmaste åren därefter, men har annars varit små. Långtidsarbetslösheten har under hela perioden 2006–2019 varit högst i gruppen med förgymnasial utbildningsnivå och lägst i gruppen med eftergymnasial utbildningsnivå, samt lägst bland personer födda i Sverige och högst bland personer födda utanför Europa.⁴¹

Segregation påverkar individer, bostadsområden och hela samhället

Att motverka segregation i boendet, eller negativa konsekvenser av boendesegregation, hörde till ambitionerna bakom 1980 års socialtjänstlag. Särskilt knöts den uppgiften till socialtjänstens medverkan i samhällsplaneringen. Segregation kunde avse riskerna för sociala problem i vissa områden, men också bristfälliga bostäder som under 1960- och 1970-talet till stora delar ersattes med de nya områden som byggdes runt om i landet inom ramen för det s.k. miljonprogrammet. I dag diskuteras segregation ofta utifrån den sociala situationen i flera av dessa bostadsområden. Polisen beskriver flera av områdena i eller kring de större kommunerna som utsatta eller särskilt utsatta beroende på låg socioekonomisk status och kriminell påverkan på lokalsamhället.

Segregation berör många områden i samhället och förekommer t.ex. inom utbildning, boende och arbetsmarknad. De olika områdena hänger nära samman och påverkar varandra. Boendesegregationen påverkar till exempel hur elevsammansättningen i skolorna ser ut. Samtidigt är situationen på förskolor och skolor ofta viktiga skäl för hushåll som flyttar till och från olika bostadsområden. Segregationen påverkas av socioekonomiska klyftor och andra skillnader i livsvill-

⁴¹ Folkhälsomyndigheten (2020). Folkhälsans utveckling – årsrapport 2020 med fördjupningsavsnitt om livsvillkor och hälsa. www.folkhalsomyndigheten.se/publicerat-material/publikationsarkiv/f/folkhalsans-utveckling-arsrapport-2020/ (hämtad 2020-06-26).

kor, men också av diskriminering, särskilt etnisk diskriminering. Diskrimineringen försvåras av att den socioekonomiska och etniska segregationen i hög grad sammanfaller.

Regeringen har inrättat Delegationen mot segregation för att bidra till att minska och motverka segregation i samhället och förbättra situationen i socioekonomiskt utsatta områden.

På individnivå påverkar segregationen i samhället människors förutsättningar och livsvillkor. Inte minst gäller det barns uppväxtvillkor. Segregationen har mer negativa konsekvenser för människors rättigheter, förutsättningar och möjligheter om de bor i områden med socioekonomiska utmaningar eller går i skolor som ligger i sådana områden. Både den svenska och den internationella forskningen visar att boende i områden med socioekonomiska utmaningar får sämre livsmöjligheter sett till skolresultat, utbildningsnivå och möjligheter på arbetsmarknaden, liksom när det gäller hälsa och levnadsvanor. Segregation får också konsekvenser för det demokratiska deltagandet och risken att hamna i eller drabbas av kriminalitet.

I områden där många har hög utbildning och höga inkomster har invånarna ofta bättre förutsättningar att få sina rättigheter och behov tillgodosedda än invånarna i bostadsområden där det finns socioekonomiska utmaningar. Människors möjligheter att ställa krav på offentlig och kommersiell verksamhet i sitt bostadsområde samt på sina barns skolor och kvaliteten i barnens utbildning påverkas av utbildningsbakgrund, ekonomiska villkor och kontaktnät. Därigenom riskeras en negativ spiral där segregationen förstärker befintliga skillnader i levnadsvillkor i olika områden.

Segregationen påverkar också hela samhället negativt och kan leda till bristande social sammanhållning med minskad känsla av gemenskap, tillit och förtroende för samhällets institutioner.⁴²

3.2.4 Individ och samhälle

En av de centrala frågorna vid införandet av 1980 års socialtjänstlag var förhållandet mellan individ och samhälle. En bärande tanke bakom socialtjänstreformerna var att samhällets företrädare skulle möta människor på ett jämlikt sätt och utgå från deras egna resurser. Fri-

⁴² Delegationen mot segregation. Om segregation med undersidor. www.delmos.se/om-segregation/ (hämtad 2020-06-26).

villighet och respekt för människors självbestämmande och integritet blev förutsättningar för socialtjänstens arbete. Samtidigt har socialtjänsten fortsatt att vara en samhällsfunktion. Socialtjänstlagen inleds med orden ”samhällets socialtjänst” (1 kap. 1 § SoL) och innehåller mål och krav som relateras både till individen och samhället i stort, t.ex. när det gäller aktivt deltagande i samhällslivet (1 kap. 1 § SoL) och egna insatser för försörjningen (4 kap. 1 § andra stycket samt 4–6 §§).

Förhållandet mellan individ och samhälle har fortsatt att vara i fokus för socialtjänstens utveckling. Det handlar bl.a. om bemötande, utformning av insatser tillsammans med den enskilde och uppsökande arbete bland personer med liten kunskap eller tilltro till socialtjänsten. Mänskliga rättigheter nämndes knappast alls i förarbetena till 1980 års socialtjänstlag, men är i dag en stark drivkraft också för socialtjänstens utveckling. Att socialtjänsten i praktiskt taget alla delar skulle vara en kommunalt bedriven verksamhet var underförstått när socialtjänstlagen först tillkom, men också på den punkten har situationen ändrats. Detsamma gäller behov av samtidiga insatser från flera delar av samhället utifrån den enskildes behov.

Stärkt skydd för mänskliga rättigheter och icke-diskriminering

Under de senaste decennierna har mänskliga rättigheter och principen om icke-diskriminering fått en tydligare och starkare plats i all offentlig verksamhet i Sverige. Till detta hör de konventioner om människors rättigheter som Sverige förbundit sig att följa sedan socialtjänstlagen först infördes. Ett nytt grundlagsskydd för utsatta grupper infördes också i regeringsformen i början av 2000-talet. Enligt detta grundlagsskydd ska det allmänna motverka diskriminering av människor på grund av kön, hudfärg, nationellt eller etniskt ursprung, språklig eller religiös tillhörighet, funktionshinder, sexuell läggning, ålder eller andra omständigheter som gäller den enskilde som person.⁴³ Bestämmelsen finns nu i 1 kap. 2 § femte stycket regeringsformen. Under 2000-talet har också regeringsformens bestämmelse om etniska, språkliga och religiösa minoriteters möjligheter att behålla och utveckla ett eget kultur- och samfundsliv ändrats så att det samiska folket särskilt nämns (1 kap. 2 § sjätte stycket regeringsformen).

⁴³ Prop. 2001/02:72 s. 15 ff.

En ny och samlad diskrimineringslag (2008:567) infördes några år efter grundlagsändringen. I denna lag anges sju diskrimineringsgrunder: kön, könsöverskridande identitet eller uttryck, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, funktionsnedsättning, sexuell läggning och ålder (1 §). Diskriminering på dessa grunder är förbjuden bl.a. i fråga om verksamhet inom socialtjänsten (13 § 2 p.). Tidigare förbud mot diskriminering i socialtjänsten avsåg endast i fråga om etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning eller sexuell läggning (10 § lagen (2003:307) om förbud mot diskriminering. Det bör tilläggas att förbudet mot diskriminering på grund av ålder inte kom att omfatta socialtjänsten förrän 2013, och då med vissa undantag i 13 a–b §§ diskrimineringslagen.⁴⁴ I anslutning till införandet av diskrimineringslagen inrättades Diskrimineringsombudsmannen (DO), vars verksamhet regleras i lagen (2008:568) om Diskrimineringsombudsmannen.

År 2000 ratificerade Sverige Europarådets ramkonvention om skydd för nationella minoriteter (ramkonventionen) och den europeiska stadgan om landsdels- eller minoritetsspråk (minoritetsspråkskonventionen). I samband med detta infördes minoritetspolitiken som ett eget politikområde inom den svenska statsbudgeten. Judar, romer, samer (som även har ställning som urfolk), sverigefinnar och torne-dalingar erkändes som nationella minoriteter. Jiddisch, romani chib, samiska, finska och meänkieli (samtliga varieteter av språken) erkändes som nationella minoritetsspråk. Ett decennium senare trädde lagen (2009:724) om nationella minoriteter och minoritetsspråk i kraft. Lagen sågs över och ändrades 2018. Inom socialtjänsten berörs äldreomsorgen av bestämmelserna tillgång till service och omvårdnad på minoritetsspråken (18–18 c §§). Inom ramen för minoritetspolitiken antog regeringen 2012 en nationell strategi för romsk inkludering. I den strategin är socialtjänsten ett prioriterat samhällsområde.⁴⁵

Valfrihet, konkurrens och fler privata aktörer

Under 1990-talet påbörjades förändringar inom den offentligt finansierade välfärden som har beskrivits på olika sätt: som ett ”systemskifte” mot ökad valfrihet för den enskilde och som ett sätt att öppna

⁴⁴ Prop. 2011/12:159 s. 30 ff.

⁴⁵ Regeringens skrivelse 2011/12:56 En samordnad och långsiktig strategi för romsk inkludering 2012–2032 s. 61 ff.

nya marknader för privata aktörer såsom idéburna organisationer och företag. Förändringen har påverkat exempelvis skolan och hälso- och sjukvården och även socialtjänstens förutsättningar.

Inom socialtjänsten innebär valfriheten att den enskilde kan välja utförare samt att ersättningen till utföraren följer den enskildes val. Förutsättningen för att välja är att det finns ett biståndsbeslut om insats. Det är varje kommun som beslutar om valfrihetssystem ska införas och inom vilka områden, vilka krav som ska ställas och hur ersättningen ska utformas. Det vanligaste är att kommunen tillämpar lagen (2008:962) om valfrihet, LOV, men även lagen (2007:1091) om offentlig upphandling, LOU, kan bli aktuell.⁴⁶

LOV reglerar vad som ska gälla för upphandlande myndigheter som inför ett valfrihetssystem enligt LOV och därmed överlåter till brukaren att välja utförare av de tjänster som omfattas av valfrihetssystemet. Valfrihetssystem enligt LOV är ett alternativ till upphandling enligt lagen (2007:1091) om offentlig upphandling (LOU) och kan tillämpas på bland annat omsorgs- och stödverksamhet för äldre, hälso- och sjukvårdstjänster samt tjänster inom Arbetsförmedlingens arbetsmarknadspolitiska verksamhet. Syftet med LOV är att underlätta för upphandlande myndigheter att ge brukaren tillgång till vissa tjänster med bästa möjliga kvalitet. Avsikten är att valfriheten ska leda till ökade möjligheter för brukaren att bestämma vem som ska utföra tjänsten. Detta kan leda till ökad konkurrens på berörda marknader samt underlätta för små och medelstora företag att erbjuda sina tjänster.⁴⁷

Till följd av den ökade valfriheten har antalet privata utförare inom socialtjänsten ökat. År 2019 var 24 procent av hemtjänsten i ordinärt boende utförd i enskild regi för personer med funktionsnedsättning medan motsvarande siffra för de äldre var ungefär 17 procent. Andelen äldre som bott på särskilt boende i enskild regi är ungefär en femtedel. För personer med funktionsnedsättning har andelen med särskilt boende i enskild regi varit något högre, mellan 25–27 procent fram till och med 2016, men har därefter minskat till

⁴⁶ SKR, Valfrihetssystem inom social omsorg. <https://skr.se/demokratiledningstyrning/driftformervalfrihet/valfrihetssystemochersattningsmodeller/socialomsorg.1758.html> (hämtad 2020-06-26).

⁴⁷ Konkurrensverket (2011). Lagen om valfrihetssystem – en introduktion, s. 7. Se även Prop. 2008/09:29 Lag om valfrihetssystem, s. 62.

cirka 20 procent.⁴⁸ Det kan tilläggas att en utveckling mot allt fler privata utförare påbörjades inom exempelvis institutionsvården för barn och unga redan under 1980-talet utan de valfrihetsargument som senare blev aktuella.⁴⁹

Utvecklingen mot ökad valfrihet och konkurrens mellan utförare har diskuterats sedan den påbörjades inom välfärdsområdet under 1990-talet. Det gäller användningen av offentliga medel, effekter på jämlikhet och likvärdighet, verksamheternas kvalitet och möjligheterna till samlad planering och långsiktighet när flera aktörer berörs.⁵⁰ Denna diskussion berör delvis också övergripande frågor om styrning och ledning av inom välfärdssektorn. Såväl statliga myndigheter som huvudmän och offentliga och privata verksamheter har kritiserats för att detaljstyrning och kontrollsystem som begränsar utrymmet för professionella bedömningar och åtgärder. Mot detta har en tillitsbaserad styrning och ledning ställts för att balansera behovet av kontroll med förtroende för medarbetarnas verksamhetsnära kunskap och erfarenhet, bl.a. av regeringens Tillitsdelegation.

Sammansatta behov kräver samverkan mellan verksamheter

Den helhetssyn på människors behov, förutsättningar och önskemål som var grundläggande för införandet och utformningen av socialtjänstlagen framstår i dag som ännu viktigare än tidigare. Samtidigt har det blivit tydligare att en sådan helhetssyn kräver att sociala stödinsatser ofta planeras och genomförs både i samverkan med andra verksamheter, mellan olika delar av socialtjänsten och tillsammans med den enskilde.

Behovet av sammanhållna planer och insatser över huvudmanna- och verksamhetsgränser ökade kraftigt efter Ädelreformen, handikappreformen och psykiatrireformen under 1990-talet. Genom dessa strukturella förändringar fick kommunerna ett utvidgat ansvar för stöd åt äldre personer och personer med funktionsnedsättning, vilket ofta kräver samordning av vård- och omsorgsinsatser där också hälso- och sjukvård ingår. Ny kunskap om utbildningens centrala

⁴⁸ Socialstyrelsen (2020). *Statistik om äldre och personer med funktionsnedsättning efter regiform 2019*, s. 1 ff.

⁴⁹ SOU 2015:77 s. 780 ff.

⁵⁰ För en tidig kritisk analys med fokus på hälso- och sjukvården, se Dahlgren, G. (1994). *Framtidens sjukvårdsmarknader – vinnare och förlorare*. Natur och kultur i samarbete med Institutet för framtidsstudier.

roll för barn och unga i samhällsvård har under senare år dessutom bidragit till ökade krav på samverkan med skolan, men för många av dessa barn och unga är också socialtjänstens samverkan med hälso- och sjukvården viktig.

Överhuvudtaget har det blivit tydligt att människors stödbehov ofta inte kan delas upp efter gränserna mellan ansvaret för olika huvudmän och verksamheter. Ett exempel på det är de samband som finns mellan neuropsykiatriska funktionsnedsättningar och insatser från socialtjänsten, såväl bland barn och unga som hos vuxna i olika åldrar. Kunskapen om dessa samband ger nya möjligheter till tidiga och förebyggande insatser lika väl som till mer individualiserade insatser som långsiktigt stödjer den enskildes funktionsförmåga. För att de möjligheterna ska kunna tas till vara behöver socialtjänsten, i sin egen organisation och i samverkan med andra, ha tillgång till specialiserad kompetens om funktionsnedsättningar och funktionsförmåga. En annan förutsättning är att socialtjänsten tillsammans med den enskilde kan använda den kunskapen utifrån en helhetssyn på hans eller hennes samlade behov, förutsättningar och önskemål.

Nya bestämmelser om samverkan och planering har införts i socialtjänstlagen efter hand, bl.a. kravet på samordnad individuell plan (SIP) när den enskilde har behov av insatser både från socialtjänsten och från hälso- och sjukvården. Planen ska upprättas om kommunen eller regionen bedömer att den behövs för att den enskilde ska få sina behov tillgodosedda, och om den enskilde samtycker till att den upprättas. Bestämmelserna om SIP finns i 2 kap. 7 § SoL och 16 kap. 4 § hälso- och sjukvårdslagen (2017:30), förkortad HSL.

3.3 Förändringar som gäller socialtjänstens verksamhet

En av de viktigaste förändringarna över tid är att socialtjänsten etablerats som den nya samhällsfunktion som regeringen avsåg när socialtjänstlagen först infördes. Flera samhällsförändringar under de senaste decennierna avser också socialtjänstens egna förhållanden. På flera sätt har dessa förändringar lett till andra förutsättningar för huvudmän, verksamheter och personal än de som var aktuella när 1980 års socialtjänstlag utformades och 2001 års socialtjänstlag trädde i kraft. Vissa förändringar behandlas i andra delar av detta betänkande,

bl.a. barnrättsperspektivet och förutsättningarna för vård och omsorg för äldre personer.

3.3.1 Förutsättningar på nationell nivå

Tillsyn och kunskapsstyrning är två av statens viktigaste styrmedel inom socialtjänstområdet. Under de senaste åren har viktiga förändringar gjorts som gäller dessa styrmedel. Även andra förändringar av styrningen på nationell nivå har direkt eller indirekt påverkar socialtjänsten och därmed tillämpningen av socialtjänstlagen.

Samlad tillsyn

Till och med 2009 ansvarade länsstyrelserna för tillsynen av socialtjänsten. År 2010 fördes ansvaret för denna tillsyn över till Socialstyrelsen, som redan hade tillsyn över hälso- och sjukvården. Sedan 2013 är det Inspektionen för vård och omsorg (IVO) som har det samlade tillsynsansvaret inom socialtjänst, hälso- och sjukvård och verksamhet enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade. IVO ansvarar också för tillstånd till verksamheter inom dessa områden.

Förändringarna föreslogs först av Utredningen om tillsynen inom socialtjänsten, som ville skapa en mer enhetlig, likvärdig och förutsägbart tillsyn av socialtjänsten än den som länsstyrelserna bedömdes ha kunnat svara för. Vikten av att tillsynen av socialtjänsten integrerades med tillsynen av hälso- och sjukvården framhölls också som ett skäl för förändringen.⁵¹ Regeringen delade utredningens bedömning och pekade på ett antal fördelar med en samlad tillsyn av socialtjänsten som integrerades med tillsynen av hälso- och sjukvården och verksamhet enligt LSS. Enligt regeringen är en sådan tillsyn den bästa lösningen av flera skäl. Den ger bl.a. störst tydlighet för såväl patient, klient och anhöriga som för tillsynsobjekt, störst oberoende gentemot tillsynsobjekten, bäst förutsättningar för enhetlig tillämpning av gällande regelverk och bäst förutsättningar att möta framtida utmaningar där hälso- och sjukvård och socialtjänst blir alltmer involverade i varandra.⁵²

⁵¹ SOU 2007:82 s. 403 ff.

⁵² Prop. 2008/09:160 s. 46.

Inrättandet av IVO motiverades bl.a. med att det bör finnas en tydlig gränslinje mellan å ena sidan kunskapsutveckling, bidragsgivning och normering och å andra sidan tillsyn. En självständig tillsynsmyndighet bedömdes också ge riksdag och regering bäst förutsättningar att kunna styra tillsynens resurser via anslag till myndigheten. För medborgarna ansåg regeringen att det med en fristående tillsynsmyndighet blir lättare att hitta rätt vid klagomål eller anmälningar om brister som gäller hälso- och sjukvård som socialtjänst och verksamhet enligt LSS.⁵³

Även annan statlig tillsyn förekommer inom socialtjänsten. Arbetsmiljöverket har bl.a., genomfört en nationell tillsyn av arbetsmiljön inom äldreomsorgen och en riksomfattande inspektion av HVB för att förebygga ohälsa och olycksfall bland personalen till följd av hot och våld.⁵⁴ Till detta kommer exempelvis Diskrimineringsombudsmannens och Datainspektionens tillsyn.

Samordnad kunskapsstyrning

Efter att tillsynen av vården och omsorgen samlats hos den nya myndigheten IVO kom även den statliga kunskapsstyrningen inom socialtjänst och hälso- och sjukvård att få nya förutsättningar. Syftet var att göra myndigheternas kunskapsstyrning samordnad, effektiv och anpassad till de behov patienter, brukare, olika professioner och huvudmän har. En starkt samverkan mellan statliga myndigheter och med kommuner och landsting (nu regioner) eftersträvades också, med ett tydligt beaktande av patienters och brukares kunskaper i myndigheternas arbete med kunskapsstyrning.⁵⁵

För socialtjänsten byggde dessa syften vidare på det arbete som påbörjades på statlig nivå i början av 2000-talet med att stödja en kunskapsbaserad socialtjänst, efter hand med evidensbaserad praktik som en övergripande benämning (se vidare i avsnitt 14.1).

⁵³ Prop. 2012/13:20 s. 94 ff.

⁵⁴ Arbetsmiljöverket, Nationell tillsyn av äldreomsorgen. www.av.se/arbetsmiljoarbete-och-inspektioner/inspektioner-utredningar-och-kontroller/inspektion/aktuella-inspektioner/nationell-tillsyn-av-aldreomsorgen/ (2020-06-26) och Arbetsmiljöverket kraftsamlar mot hot och våld i arbetslivet. www.av.se/press/arbetsmiljoverket-kraftsamlar-mot-hot-och-vald-i-arbetslivet/?hl=hvb (hämtad 2020-06-26).

⁵⁵ Ds 2014:9 *En samlad kunskapsstyrning för hälso- och sjukvård och socialtjänst*, s. 5.

En ny förordning (2015:155) om statlig styrning med kunskap avseende hälso- och sjukvård och socialtjänst

I förordningen definieras kunskapsstyrning som de icke bindande kunskapsstöd och föreskrifter som syftar till att bidra till att hälso- och sjukvård och socialtjänst bedrivs i enlighet med vetenskap och beprövad erfarenhet (2 §). De statliga myndigheter som har i uppdrag att styra med kunskap eller som har centrala roller för att bidra till framtagandet av underlag för sådan styrning ska samverka i ett rådgivande organ, Rådet för styrning med kunskap. Representanter för huvudmännen ska erbjudas att delta i ett rådgivande organ, Huvudmannagruppen (4 §).

Rådet för styrning med kunskap består av myndighetscheferna för E-hälsomyndigheten, Folkhälsomyndigheten, Forskningsrådet för hälsa, arbetsliv och välfärd, Inspektionen för vård och omsorg, Läkemedelsverket, Myndigheten för delaktighet, Socialstyrelsen, Statens beredning för medicinsk och social utvärdering och Tandvårds- och läkemedelsförmånsverket (6 §). Socialstyrelsens generaldirektör ska vara ordförande i Rådet för styrning med kunskap (7 §).

Utöver kunskapsstyrningen har staten också stärkt och utvecklat uppföljningen av socialtjänsten, bl.a. genom inrättandet av Myndigheten för vård- och omsorgsanalys samt arbetet mellan Socialstyrelsen och SKR om öppna jämförelser.

Varierande krav inom utbildningsområdet

Den förbättrade kunskapsstyrningen förutsätter bl.a. personal med rätt kompetens och andra förutsättningar att använda tillgänglig kunskap och former för att systematiskt utveckla ny kunskap. Staten har en viktig roll även inom dessa områden genom krav på utbildningar och den akademiska verksamheten vid universitet och högskolor. Det framgår inte minst av utvecklingen inom ämnet socialt arbete

Socialt arbete blev under 1900-talet benämningen på den akademiska disciplin som växte fram vid socialinstitut och socialhögskolor och i dag leder fram till en socionomexamen.⁵⁶ Ämnet blev en viktig del av den grund som socialtjänsten kom att bygga på från införandet

⁵⁶ Socionomutbildningens mål är relaterat till självständigt socialt arbete på individ-, grupp- och samhällsnivå. Se högskoleförordningen (1993:100), bilaga 1.

av 1980 års socialtjänstlag, även om socionomer också arbetar inom många andra områden. Vid det laget hade ämnet socialt arbete fått en tydligare akademisk förankring genom högskolereformen 1977 och inrättandet av den första professuren i ämnet.⁵⁷ Därefter har ämnets akademiska utveckling fortsatt och 35 år senare fanns det 64 professorer i socialt arbete i Sverige. Sedan den första doktorsavhandlingen i ämnet lades fram 1980 hade mer än trehundra avhandlingar godkänts till och med 2012, ett antal som fortsatt att öka sedan dess.⁵⁸ Antal lärosäten som ger socionomutbildning har ökat från sex till arton under perioden 1977–2020.⁵⁹

I Sverige har socialt arbete ofta förknippats med insatser för att förebygga eller lösa sociala problem. Långvarigt stöd för att klara funktioner i det dagliga livet var länge ett annat arbetsfält och kunskapsområde, som kallades social omsorg och var centralt inom äldreomsorg och funktionshinderområdet.⁶⁰ Fram till början av 2000-talet fanns det parallella akademiska grundutbildningar med inriktning på socialt arbete och social omsorg. Sedan ett tiotal år har dessa samlats under den övergripande inriktningen på socialt arbete.⁶¹

För andra yrkesgrupper än socionomer har de nationella insatserna varit mer begränsade. Ett stort antal yrkesbenämningar förekommer inom socialtjänsten, särskilt i de verksamheter som utför insatser till enskilda. Vägarna till dessa yrken varierar kraftigt, med ett antal utbildningar som kan vara relevanta men ofta har ett annat fokus än ett arbete inom en viss del av socialtjänsten. Det finns t.ex. ett flertal grundläggande eftergymnasiala utbildningar om minst två år som kan vara lämpliga för arbete på HVB för barn och unga och som bl.a. ges inom ramen för statliga lärosäten och Myndigheten för yrkeshögskolan. Inriktningar och benämningar varierar dock mellan utbildningarna, och ingen av dem är avsedd enbart för arbete på HVB

⁵⁷ Brante, T. (2013). *The Professional Landscape: The Historical Development of Professions in Sweden*. I Professions & Professionals, ISSN 1893-1049, Vol. 3, No 2.

⁵⁸ Brunnberg, E. (2013). *Om socionomutbildningar, forskarutbildningar och samtliga avhandlingar i socialt arbete 1980–2012 – förteckning över samtliga doktors- och licentiatavhandlingar i socialt arbete i Sverige*. Mälardalens högskola, s. 5 och 12.

⁵⁹ Förbundet Sveriges Socionomutbildningar. www.fssoc.se/ (hämtad 2020-06-24).

⁶⁰ Johansson, S. (2017). *Social omsorg i socialt arbete – en introduktion*. I Social omsorg i socialt arbete: Grunder och fördjupningar, red. Stina Johansson.

⁶¹ Högskoleverket (2003). *Social omsorgsutbildning och socionomutbildning – en översyn*; Johansson, S. (2017). *Social omsorg i socialt arbete – en introduktion*. I Social omsorg i socialt arbete: Grunder och fördjupningar, red. Stina Johansson, s. 9 ff.

för barn och unga.⁶² Yrket undersköterska har hittills varit oreglerat, men en särskild utredare föreslog 2019 att yrket ska regleras med en skyddad yrkestitel.⁶³

En fråga som uppmärksammats på statlig nivå är möjligheterna till specialisering inom olika delar av socialt arbete. Det finns i dag inte några krav på detta för arbete i socialtjänsten och inte några enhetliga krav på utbildningar som tillsammans med yrkeserfarenhet kan leda till specialisering. Socialstyrelsen har dock under 2000-talet tagit fram kompetensbeskrivningar för arbete inom särskilda delar av socialtjänsten.⁶⁴ Stöd för yrkesintroduktion i olika delar av socialtjänsten har också tagits fram på nationell nivå.⁶⁵ Staten har under också under det senaste decenniet anordnat uppdragsutbildningar med viss specialisering för handläggare och chefer som arbetar inom vissa områden inom socialtjänsten.⁶⁶ Flera lärosäten erbjuder också sådana påbyggnadsutbildningar i bl.a. socialt arbete.

3.3.2 Lokala förutsättningar

Ökad specialisering – och mer kunskap om sammansatta behov

Sedan flera år har det pågått en utveckling mot alltmer specialiserade organisationer inom socialtjänsten. Verksamheten är ofta indelad i enheter eller arbetsgrupper som är inriktade på en viss problematik, brukargrupp eller delaspekt av det sociala arbetet. Inom exempelvis individ- och familjeomsorgen är den integrerade organisationsformen, där inriktningar på olika målgrupper hålls samman, inte längre dominerande. Samtidigt har socialtjänstens specialisering diskuterats och kritiserats i förhållande till den helhetssyn och det generella arbete

⁶² Socialstyrelsen (2018). *Kompetens för arbete på HVB för barn och unga*, s. 20 ff.

⁶³ SOU 2019:20 s. 127 ff. och 188 ff.

⁶⁴ Se t.ex. SOSFS 2007:17 Socialstyrelsens allmänna råd om personalens kompetens vid handläggning och uppföljning av ärenden som avser äldre personer.

⁶⁵ Kunskapsguiden, Yrkesintroduktion för baspersonal inom äldreomsorgen, Yrkesintroduktion för baspersonal som arbetar med personer med funktionsnedsättning, Yrkesintroduktion för personal på HVB för barn och unga, Yrkesintroduktion för socialsekreterare inom ekonomiskt bistånd och Yrkesrollen inom socialtjänstens barn- och ungdomsvård. <https://kunskapsguiden.se/omraden-och-teman/> (hämtad 2020-06-30).

⁶⁶ Socialstyrelsen (2016). *Nationell ledarskapsutbildning för äldreomsorgens chefer – slutrapport*; Socialstyrelsen (2018). *Uppdragsutbildningar till socialsekreterare och chefer – slutrapport*.

som betonas i socialtjänstlagens förarbeten.⁶⁷ Vad som menas med specialisering är dock inte alltid tydligt, och det förekommer olika varianter av såväl specialiserade som integrerad organisationsformer. Forskning pekar på att det är graden av specialisering respektive integrering som har betydelse för möjligheterna att möta den enskildes behov. Socialtjänstens arbetsuppgifter behöver också organiseras på olika sätt för att kunna möta variationen i människors behov.⁶⁸

Utvecklingen mot specialiserade organisationer har sammanfallit med en efterfrågan på specialiserad kompetens för att bedöma och tillgodose olika behov av stöd, omsorg och vård hos människor. En studie vid Umeå universitet visar att det är viktigt att skilja mellan specialiserad kompetens och specialiserad organisation. Specialiserad kompetens kan behövas oavsett hur socialtjänsten organiseras och förutsätter alltså inte specialiserade organisationer.⁶⁹

Digitaliseringens möjligheter

Digitaliseringen och användningen av it-baserade lösningar påverkar på flera sätt socialtjänsten, och väntas göra det än mer i framtiden. Ett exempel på det är digitalisering av grunddokumentation som gör att informationen kan bli strukturerad, sökbar och tillgänglig genom digitala kanaler. Andra exempel som direkt påverkar den enskilde är e-tjänster för enklare kontakter med socialtjänsten och välfärdsteknik som syftar till att behålla eller öka trygghet, aktivitet, delaktighet eller självständighet för bl.a. personer med funktionsnedsättning eller äldre. Möjligheterna att ge vissa typer av individuellt stöd genom digitala verktyg kommer sannolikt att utvecklas mer fram över.

Det pågår ett intensivt arbete kring digitalisering i kommunerna och hos utförare av insatser inom socialtjänsten, även om utvecklingen varit långsammare än inom flera andra samhällsområden.⁷⁰ På nationell nivå stödjer staten utvecklingen genom att ta fram enhet-

⁶⁷ Se t.ex. Grell, P. (2016). *Komplexa behov eller komplexa organisationer? Konsekvenser av specialiserad individ- och familjeomsorg ur ett klientperspektiv*. Diss. Umeå. Institutionen för socialt arbete, Umeå universitet.

⁶⁸ Socialstyrelsen (2018). *Betydelsen av socialtjänstens organisering och ärendebelastning för kvaliteten i verksamheten – en kunskapsammansättning*, s. 46 ff.

⁶⁹ Morén, S., Blom, B., Lundgren, M. och Perlinski, M. (2010). Specialisering eller integrering? En studie av socialarbetares syn på arbetsvillkor och insatser i tre organisationsformer. *Socialvetenskaplig tidskrift* 2 2010.

⁷⁰ Socialstyrelsen (2020). *E-hälsa och välfärdsteknik i kommunerna – uppföljning av utvecklingen inom e-hälsa och välfärdsteknik i kommunerna*, s. 68 ff.

liga termer och begrepp, en nationell informationsstruktur samt klassifikationer och föreskrifter vad gäller dokumentation. Utvecklingsarbetet är också i linje med E-hälsovisionen, en överenskommelse mellan regeringen och SKR/Inera, som anger att Sverige 2025 ska vara bäst i världen på att använda digitaliseringens och e-hälsans möjligheter i syfte att underlätta för människor att uppnå en god och jämlik hälsa och välfärd, samt utveckla och stärka egna resurser för ökad självständighet och delaktighet i samhällslivet. Visionen bygger på att en ökad digitalisering ger ändamålsenliga verksamhetsstöd för att säkra en socialtjänst, hälso- och sjukvård och tandvård av god kvalitet. För åren 2020–2022 har fyra inriktningsmål fastställts: individen som medskapare, rätt kunskap och information, trygg och säker informationshantering samt utveckling och digital transformation i samverkan.⁷¹

Det finns också farhågor med digitalisering i vid mening, som att de som står utanför den digitala världen och inte har tillgång till eller kan utnyttja digitala lösningar hamnar i en ny sorts utanförskap. Digitaliseringen kan också utmana centrala delar av det sociala arbetets fokus på mötet med den enskilde och väcker frågor i förhållande till etiska och juridiska frågor om relationen mellan professionella och enskilda. Det senare gäller särskilt konfidentialitet, integritet och tillit, men också myndigheters offentlighet gällande handlingar och sekretess.

Nya utmaningar för kompetensförsörjningen

Kompetensförsörjningen inom vård och omsorg är en komplex fråga som berör hela socialtjänsten och hälso- och sjukvården. Inom alla verksamhetsområden är det mer eller mindre problematiskt att klara kompetensförsörjningen. Som framgår ovan pekar också prognoser för de kommande åren på stora utmaningar när konkurrensen om arbetskraften hårdnar.

De lokala och regionala skillnaderna vid kompetensförsörjning är betydande. Kommunernas storlek och geografiska olikheter påverkar också möjligheten till personalförsörjning. Många kommuner är små, sett till antalet invånare, men stora rent geografiskt, vilket innebär en särskild svårighet. Andra kommuner är mer tätbebyggda och har ett stort antal invånare i behov av stöd på olika sätt. De stora

⁷¹ Tillsammans för Vision e-hälsa 2025, <https://ehalsa2025.se/> (hämtad 2020-06-26).

volymerna innebär andra svårigheter, exempelvis att upprätthålla personalkontinuitet. Öppna jämförelser inom barn- och ungdomsvården visar på stora variationer i personalens kompetens. I storstäder och större kommuner varierar andelen socialsekreterare med socionomutbildning och tre eller fem års erfarenhet stort mellan kommunerna.⁷²

En samlad bild av antalet anställda i olika personalgrupper är inte tillgänglig enbart för den verksamhet som bedrivs enligt socialtjänstlagen. Statistik, prognoser och analyser inom området omfattar i regel också verksamhet enligt LVU, LVM och LSS. Övergripande beskrivningar och slutsatser inom området gäller dock även för den verksamhet som faller under socialtjänstlagen. Dels handlar det om dagsläget, med stora och kvinnodominerade personalgrupper som har något högre personalrörlighet än genomsnittet på arbetsmarknaden och där andelen heltidsarbetande varierar betydligt samtidigt som sjukfrånvaron är relativt hög.⁷³ Dels handlar det om de kommande åren, med svårigheter att rekrytera olika personalgrupper samtidigt som konkurrensen på hela arbetsmarknaden väntas tillta när både antalet barn och antalet äldre i befolkningen kraftigt ökar.⁷⁴

IVO har under de senaste åren uppmärksammat kompetensförsörjningsfrågor i flera rapporter. Där behandlas kompetens som en faktor för rättssäkerhet och god kvalitet medan kompetensförsörjning betraktas som en del av ett systematiskt kvalitetsarbete på ledningsnivå. Enligt IVO finns det generella problem med kompetens- och personalbrister inom socialtjänsten, både i myndighetsutövning och vid utförande av insatser, bl.a. med hög omsättning på socialsekreterare och bristande grundutbildning bland undersköterskor. Flera huvudmän som söker tillstånd för privata verksamheter enligt socialtjänstlagen har bristande lämplighet och kompetens, vilket leder till att ansökningarna avslås. IVO bedömer att vård- och omsorgsgivare behöver prioritera frågor om bemanning och kompetensförsörjning på högsta ledningsnivå. Så länge dessa utmaningar kvarstår behöver vård- och omsorgsgivarna ha en förstärkt uppföljning av att patienter och brukare inte drabbas av oönskade konsekvenser.⁷⁵

⁷² Socialstyrelsen, Öppna jämförelser av social barn- och ungdomsvård, tabell. Med resultat för kommuner, län och riket. www.socialstyrelsen.se/statistik-och-data/oppna-jamforelser/socialtjanst/social-barn-och-ungdomsvard/ (hämtad 2020-06-26).

⁷³ SKL (2019). *Personalen i välfärden – personalstatistik för kommuner och regioner 2018*.

⁷⁴ SKL (2018). *Strategi för en stabil och långsiktig kompetensförsörjning inom socialtjänst och kommunal hälso- och sjukvård*.

⁷⁵ IVO (2019). *Vad har IVO sett 2018? Iakttagelser och slutsatser om vårdens och omsorgens brister för verksamhetsåret 2018*, s. 12 ff., 16 f.

Även Arbetsförmedlingen pekar på att bristen på utbildad arbetskraft har fått konsekvenser. Eftersom rekryteringarna tar allt längre tid får befintlig personal arbeta mer. Mer ändamålsenliga arbetsätt, där organisationerna låter andra roller och kompetenser hantera vissa delar och arbetsuppgifter, bidrar dock till att bristen på arbetskraft mildras. De offentliga verksamheterna strävar också efter att nyttja den digitala tekniken för att utveckla nya arbetsätt och effektivisera vissa arbetsuppgifter.⁷⁶

När det gäller handläggare inom socialtjänsten ger Myndigheten för vård- och omsorgsanalys en mer positiv bild av utvecklingen nationellt de allra senaste åren. Användningen av hyrpersonal inom myndighetsutövningen har minskat, och socialtjänsten har varit framgångsrik med att rekrytera många unga handläggare under senare år. Samtidigt är andelen socionomer som arbetar i kommunal sektor oförändrad och socialsekreterare verkar inte lämna yrket i större utsträckning än andra kommunala yrkesgrupper. På längre sikt pekar också Myndigheten för vård- och omsorgsanalys på större utmaningar för kompetensförsörjningen. Myndigheten rekommenderar flera åtgärder för att socialtjänsten ska kunna möta dessa utmaningar, bl.a. långsiktiga strukturer för introduktion, fort- och vidareutbildning, utvecklad bemanningsstatistik och prognoser som underlag för kompetensförsörjningsarbetet samt utveckling av socionomutbildningens dimensionering.⁷⁷

Inom ramen för satsningen ”Sveriges viktigaste jobb” har SKR formulerat nio strategier för att möta rekryteringsutmaningen. Det handlar bland annat om att utnyttja tekniken bättre och skapa bra möjlighet till utveckling för engagerade medarbetare och chefer. Det handlar också om att utveckla arbetsmiljö och arbetsorganisation samt skapa förutsättningar och motivera fler medarbetare att arbeta heltid och fler år i yrkeslivet. När det gäller kompetensförsörjning inom socialtjänst och kommunal hälso- och sjukvård har SKR beslutat om en strategi för sitt långsiktiga stöd till huvudmän och verksamheter. Strategin anger dels vad SKR kommer att göra, dels är avsedda som inspiration till den regionala och lokala nivån (med ”regional nivå” avses det stöd som riktas till kommunerna inom de regionala samverkans- och stödstrukturerna). Strategin utgår från dessa fyra mål:

⁷⁶ Arbetsförmedlingen (2019). *Var finns jobben? Bedömning för 2019 och på fem års sikt.*

⁷⁷ Myndigheten för vård- och omsorgsanalys (2019). *Social kompetens – om kompetensförsörjning av handläggare i socialtjänsten.* Rapport 2019:7, s. 8 och 12 ff.

- Minska beroendet av kortsiktiga bemanningslösningar
- Säkra kompetensen utifrån framtida behov
- Öka attraktiviteten för välfärdsjobben i socialtjänst och kommunal hälso- och sjukvård
- Skapa klimat för lärande och innovation.⁷⁸

SKR ser sex områden där staten har möjlighet att göra skillnad för att bättre kunna möta det stora kompetensförsörjningsbehovet i välfärden genom att utveckla och anpassa utbildningssystem och arbetsmarknadspolitik till de förutsättningar som råder. Det handlar om bl.a. fler utbildningsplatser på fler ställen, anpassning av utbildningarnas innehåll efter arbetslivets behov, bättre samordning mellan utbildning och arbetsmarknadspolitik och flexiblere vägar till välfärdsjobben.⁷⁹

Ansträngt ekonomiskt läge – och ökade kostnader på sikt

Socialtjänstens ekonomiska resurser är givetvis en av de viktigaste lokala förutsättningarna för verksamheten. Även på nationell nivå är de ekonomiska resurserna inom området, bl.a. i förhållande till de olika statsbidrag som betalas ut till kommunerna. Att de demografiska förändringar och andra samhällsförändringar som nämns ovan kommer att påverka socialtjänstens ekonomiska förutsättningar framöver är väl känt. Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) har exempelvis pekat på att äldreomsorgen är den delen av kommunernas verksamheter som förväntas stå för den största kostnadsökningen de kommande åren.⁸⁰ När detta skrivs sommaren 2020 finns det också en betydande osäkerhet om hur samhällsekonomin generellt kommer att utvecklas i förhållande till coronapandemin och sjukdomen Covid-19.⁸¹

Det kan vara vanskligt att dra slutsatser om kostnader för verksamhet enligt enbart socialtjänstlagen utifrån statistik, prognoser och analyser. Ofta omfattar dessa källor också verksamhet enligt LVU

⁷⁸ SKL (2018). *Strategi för en stabil och långsiktig kompetensförsörjning inom socialtjänst och kommunal hälso- och sjukvård.*

⁷⁹ SKL (2017). *Utbilda för framtidens välfärd – statens roll för kompetensförsörjning i samarbete med kommuner, landsting och regioner.*

⁸⁰ SKR (2019). *SKR Ekonomirapporten, oktober 2019 – om kommunernas och regionernas ekonomi*, s. 40.

⁸¹ SKR (2020). *Ekonomirapporten, maj 2020 – om kommunernas och regionernas ekonomi.*

och LVM. Förändringar över tid inom och mellan olika delar av socialtjänsten behöver dessutom relateras till hur stödbehoven har förändrats, exempelvis genom demografi och hälsoutveckling, och hur de kunnat tillgodoses på andra sätt än genom socialtjänsten. I utredningens uppdrag ingår inte att analysera de ekonomiska frågorna och föreslå förändringar som ökar kostnaderna för socialtjänst. Utredningen gör därför inget försök att samlat beskriva och analysera kostnadsutvecklingen inom socialtjänsten och vilka skillnader som i dag finns mellan bl.a. kommuner och verksamhetsområden.

3.4 Vägar till en hållbar socialtjänst

3.4.1 Hållbar utveckling

En av de viktigaste förändringarna under senare år är den ökade medvetenheten om vikten av hållbarhet på alla nivåer och det arbete som inletts för att främja hållbar utveckling inom olika delar av det svenska samhället.

Begreppet ”hållbarhet” används ofta med utgångspunkt i Brundtlandkommissionens rapport ”Our Common Future”, som Förenta nationerna (FN) gav ut 1987. Med hållbar utveckling avses enligt Brundtlandkommissionen en utveckling som tillfredsställer dagens behov utan att äventyra kommande generationers möjligheter att tillfredsställa sina behov. Definitionen inbegriper såväl ekonomiska som ekologiska, sociala och kulturella aspekter.⁸² I dag arbetar FN med Agenda 2030 med globala mål för hållbar utveckling som syftar till att utrota fattigdom och hunger, förverkliga de mänskliga rättigheterna för alla, uppnå jämställdhet och egenmakt för alla kvinnor och flickor samt säkerställa ett varaktigt skydd för planeten och dess naturresurser. De globala målen balanserar tre dimensioner av hållbar utveckling: den ekonomiska, den sociala och den miljömässiga.⁸³

Sedan 2003 finns begreppet hållbar utveckling med i grundlagen. I 1 kap. 2 § regeringsformen står att ”det allmänna ska främja en hållbar utveckling som leder till en god miljö för nuvarande och kommande generationer.” I förarbetena till den bestämmelsen betonas

⁸² United Nations. Report of the World Commission on Environment and Development – Our Common Future: www.un-documents.net/wced-ocf.htm (hämtad 2020-06-22).

⁸³ Prop. 2019/20:188 s. 4 ff.

kopplingen till miljöpolitiken och miljöbalken, men social hållbarhet nämns också som en aspekt av hållbar utveckling.⁸⁴ De tre olika dimensionerna social, miljömässig och ekonomisk hållbarhet beskrivs i regeringens senaste proposition om folkhälsopolitiken. Där anges att social hållbarhet handlar om att sträva mot ett samhälle där grundläggande mänskliga rättigheter uppfylls. Miljömässig hållbarhet handlar om att hushålla med mänskliga och materiella resurser på lång sikt medan ekonomisk hållbarhet handlar om att motverka fattigdom, och om en ekonomisk utveckling som inte medför negativa konsekvenser för den ekologiska eller sociala hållbarheten.⁸⁵

En utförligare beskrivning av social hållbarhet ges på Mötesplats social hållbarhet, ett forum för att utveckla välfärden på ett socialt hållbart sätt som Statens Folkhälsomyndighet och Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) gemensamt ansvarar för. Där anges att ett socialt hållbart samhälle är jämställt och jämlikt samt att människor där lever ett gott liv med god hälsa och utan orättfärdiga skillnader. Vidare är social hållbarhet av avgörande betydelse för det demokratiska samhället och nödvändig ur ett samhällsekonomiskt perspektiv. En förutsättning för social hållbarhet är att det råder en samsyn kring vad ett välfärdssamhälle ska erbjuda. Vidare behöver det som erbjuds

- tillgodose alla människors grundläggande behov och att de mänskliga rättigheterna säkerställs
- bidra till att alla människor är inkluderade
- anpassas och utformas utifrån de grupper som har störst behov.⁸⁶

Hållbarhet har inte bara betydelse för det samlade arbetet på samhällsnivå. De samhällsfunktioner som deltar i det arbetet behöver själva utföra sina uppgifter så att de både tillgodose behov i dag och säkerställer möjligheterna att tillgodose framtida behov. Hållbarhet i den meningen har kopplats till en rad verksamheter inom bl.a. infrastruktur, arbetsliv, utbildning och handel.

När det gäller vård och omsorg har särskilt hälso- och sjukvårdens hållbarhet uppmärksammas. Socialstyrelsen konstaterar att en

⁸⁴ Prop. 2001/02:72 s. 49.

⁸⁵ Prop.2017/18:249 s. 10.

⁸⁶ Mötesplats social hållbarhet, Vad är social hållbarhet för oss?: www.motesplatsocialhallbarhet.se/motesplats-social-hallbarhet/social-hallbarhet/ (hämtad 2020-06-22).

ökad förståelse för de hälsofrämjande processerna som drivkraft för hållbar utveckling bör kunna stärka motiven för ökade satsningar för att utveckla hälso- och sjukvårdens hälsofrämjande dimensioner.⁸⁷ På systemnivå har förslag om god och nära vård presenterats som en väg till ett hållbart hälso- och sjukvårdssystem.⁸⁸

3.4.2 Hållbar socialtjänst

Socialtjänsten är en viktig aktör för arbetet med hållbar utveckling i Sverige. Vad som gäller för social hållbarhet överensstämmer i hög grad med de övergripande mål som sedan länge gäller för socialtjänsten, dvs. att främja ekonomisk och social trygghet, jämlikhet i levnadsvillkor och ett aktivt deltagande i samhällslivet (1 kap. 1 § SoL). Den samhällsutveckling som beskrivs ovan ger delvis nya förutsättningar för möjligheterna att uppnå de övergripande målen, men visar att de är fortsatt relevanta och aktuella för den enskilde och för samhället som helhet.

Flera av de områden som tas upp i Agenda 2030 förutsätter också arbete inom socialtjänsten. Det gäller bl.a.

- Mål 1 om avskaffande av fattigdom
- Mål 3 om att säkerställa hälsosamma liv och främja välbefinnande för alla i alla åldrar
- Mål 5 om jämställdhet och alla kvinnors och flickors egenmakt
- Mål 10 om minskad ojämlikhet inom och mellan länder
- Mål 11 om att göra städer och bosättningar inkluderande, säkra, motståndskraftiga och hållbara
- Mål 16 om att främja fredliga och inkluderande samhällen för hållbar utveckling.⁸⁹

Vidare berörs socialtjänsten av målområdena för folkhälsopolitiken, särskilt barns och ungas uppväxtvillkor, människors delaktighet och

⁸⁷ Socialstyrelsen (2018). *Bästa möjliga hälsa och en hållbar hälso-och sjukvård – med fokus på vården vid kroniska sjukdomar*. Lägesrapport 2018, s. 49.

⁸⁸ Se SOU 2020:19.

⁸⁹ Socialstyrelsen (2017). *Genomförandet av Agenda 2030 – underlag från Socialstyrelsen*, s. 7.

försörjning samt tillgången till stöd och vård för en jämlik och jämställd hälsa.⁹⁰

Socialtjänstens uppgifter och möjligheter att tillsammans med andra delar av samhället främja en hållbar utveckling ställer också krav på att socialtjänstens eget arbete bedrivs på ett sätt som stämmer med den inriktningen. Med ledning av hur hållbar utveckling brukar definieras så kan en hållbar socialtjänst sägas tillgodose befintliga stödbehov samtidigt som den bidrar till att förebygga sådana behov i ett senare skede. Det förebyggande arbetet ska alltså inte ställas emot den verksamhet som socialtjänsten bedriver för att möta individuella behov i dagsläget. Det handlar tvärtom om sammanhängande delar av den helhetssyn som är en bärande del av socialtjänsten. I det ingår att socialtjänsten arbetar så att den främjar tilliten till den egna verksamheten bland människor som behöver ha kontakt med den om stöd och hjälp. Förmåga till innovationer och anpassning efter snabbt förändrade yttre omständigheter är också en del av socialtjänstens egen hållbarhet.

En del av arbetet med att utveckla en hållbar socialtjänst är att konkretisera vad begreppet kan betyda och skapa samsyn om det. Hållbarhet har inte varit ett centralt begrepp inom socialtjänsten och inte uppmärksamrats vid tidigare översyner av socialtjänstlagen. Den akademiska kopplingen mellan hållbarhet och vård- och omsorgsområdet är relativt svag eftersom hållbar utveckling är ett brett tvärvetenskapligt fält med kopplingar till flera ämnesområden.⁹¹ Samtidigt erbjuder begreppet hållbar socialtjänst nya möjligheter att formulera de syften som var aktuella när socialtjänstlagen först infördes utifrån dagens och morgondagens utmaningar. Ytterst handlar det om att bevara och utveckla socialtjänstens roll i den generella välfärdspolitiken under de delvis nya samhällsförhållanden som beskrivs ovan.

3.4.3 Förändringsbehov

Socialtjänstens egen hållbarhet lyfts fram i direktiven till denna utredning. Under rubriken ”Hållbar socialtjänst” anger regeringen att utredningen ska lämna förslag som främjar långsiktigt strukturellt förebyggande arbete och bidrar till hållbarhet samt minskar behovet

⁹⁰ Prop. 2017/18:249 s. 30.

⁹¹ Socialstyrelsen (2018). *Bästa möjliga hälsa och en hållbar hälso- och sjukvård – med fokus på vården vid kroniska sjukdomar*. Lägesrapport 2018, s. 50.

av individuella insatser. Dessa uppgifter hörde till de ursprungliga syftena med införandet av socialtjänstlagen, men har fått stå tillbaka för mer akuta och individriktade uppgifter.

En hållbar socialtjänst aktualiserar flera av de mål, principer och krav som länge gällt inom socialtjänsten, såsom mänskliga rättigheter och rättssäkerhet för den enskilde, god kvalitet i verksamheten, samverkan med andra verksamheter och aktörer samt en effektiv resursanvändning. Dessutom måste frågor om personalens förutsättningar, kompetens och kompetensförsörjning samt olika sätt att styra, leda och organisera verksamheten uppmärksammas för en hållbar socialtjänst.

Den framtida utvecklingen av socialtjänsten kommer att påverkas av en rad pågående och kommande samhällsförändringar. Den ekonomiska politiken inklusive skattepolitiken, arbetslösheten, migrationen och demografin i stort, skillnader i livsvillkor som utmanar jämlikheten och jämställdheten, utbildningspolitiken, utvecklingen inom hälso- och sjukvården – på något sätt har alla dessa områden bäring på socialtjänsten.

I detta sammanhang har socialtjänstlagens utformning och innehåll en avgörande betydelse. Utredningen lämnar därför ett antal förslag som tillsammans gör att lagstiftningen bättre stärker och stödjer en hållbar socialtjänst som bidrar till en hållbar samhällsutveckling.

Vissa av förslagen avser socialtjänstens grundläggande förutsättningar och ansvar, såväl för förebyggande arbete som för att tillgodose befintliga behov:

- en tydligare lag med mer enhetliga begrepp som är lättare att förstå och tillämpa
- en mer enhetlig värdestruktur med kompletteringar av socialtjänstens övergripande mål och inriktningar samt ett tydligare barnrättsperspektiv,
- en nedtoning i lagtexten av socialtjänstens målgrupper och samlade krav på utformningen av insatser till enskilda
- tydligare krav på kvalitetsarbetet genom respektfullt bemötande, användning av vetenskap och beprövad erfarenhet, uppföljning och förbättrad officiell statistik.

Andra förslag avser den del av hållbarhet som särskilt avser förebyggande arbete och som betonas i direktiven. Det handlar om att socialtjänsten

- aktivt arbetar för att människor ska ha kunskap om verksamheten och enkelt ska kunna ta och ha kontakt med den
- förebygger och motverkar sociala problem och genom förebyggande insatser bidrar till att tidpunkten för mer ingripande vård- och omsorgsinsatser kan skjutas fram eller i bästa fall förhindras
- utformar sina insatser till enskilda med ett förebyggande perspektiv, bl.a. genom att främja möjligheterna till ett självständigt liv genom stöd till förmågan till självbestämmande, aktivitet och delaktighet
- planerar sitt arbete, samverkar vid behov med andra delar av samhället och medverkar i samhällsplaneringen
- enkelt kan nå och erbjuda insatser till enskilda som annars inte skulle ta del av stöd som kan förebygga senare och mer omfattande insatser, t.ex. på grund av bristande tillit till myndigheter.

För en fortsatt utveckling av en hållbar socialtjänst måste statens och kommunernas samlade styrmedel användas samlat och systematiskt. Inte minst har den samordnade kunskapsstyrningen en viktig roll för att alla delar av socialtjänsten bedrivs i överensstämmelse med vetenskap och beprövad erfarenhet, också de som avser förebyggande perspektiv och planering.

I avsnitt 7.5 föreslår utredningen även vissa utvecklingsinsatser med fokus på tillämpningen av några av de förslag som tillsammans kan bidra till att stärka socialtjänstens hållbarhet genom att förebygga stödbehov.

EN NY SOCIALTJÄNSTLAG

4 En ny socialtjänstlag

4.1 Lagteknisk översyn

4.1.1 Behov av förändring

Utredningens förslag: En ny socialtjänstlag ska ersätta den nuvarande lagen.

Nuvarande socialtjänstlag (2001:453) trädde i kraft den 1 januari 2002 och bygger till stora delar på 1980 års socialtjänstlag (1980:620). Genom 1980 års socialtjänstlag samlades tidigare vårdlagar – lagen (1956:2) om socialhjälp, barnavårdslagen (1960:97), lagen (1954:579) om nykterhetsvård och lagen (1976:381) om barnomsorg – i en gemensam lag för hela det sociala området. Syftet var bl.a. att skapa en helhetssyn på människans behov och förutsättningar i det sociala arbetet. I och med nuvarande socialtjänstlag blev lagen kapitelindelad och språkligt moderniserad. Vissa materiella förändringar gjordes men dessa var i huvudsak av strukturell och språklig karaktär.

Socialtjänstlagen är tänkt att vara en målinriktad ramlag med både skyldigheter för kommunen och rättigheter för den enskilde. Lagen ska ge kommunerna ett förhållandevis stort utrymme vid tillämpningen och möjliggöra anpassning till lokala förutsättningar. Den ska också ge frihet vid val av tillvägagångssätt och möjliggöra hänsynstagande till den enskildes behov och önskemål.

Genom åren har lagen ändrats ett flertal gånger. Vissa bestämmelser har upphört och nya bestämmelser har tillkommit. Ändringarna har lett till ökad detaljstyrning och minskat utrymme för såväl den kommunala självstyrelsen som professionen. Ändringarna har även bidragit till att lagen upplevs svår att förstå och överblicka. Vidare har språket i lagtexten kommit att bli något föråldrat och begrepps-användningen är inte enhetlig.

I syfte att underlätta tillämpningen och göra lagen lättare att förstå anser utredningen att en ny socialtjänstlag ska ersätta den nuvarande lagen.

4.1.2 Den nya lagens struktur

Socialtjänstlagen är, som sagt, tänkt att vara en målinriktad ramlag. Lagens karaktär av ramlag har emellertid luckrats upp allteftersom nya detaljerade bestämmelser har tillkommit.

I proposition 1996/97:124 redogör regeringen för vissa för- och nackdelar med ramlagstekniken. Bland annat anförs att myndigheter som ska tillämpa lagen ges större frihet att välja en tolkning som är anpassad till det individuella fallet. Vidare underlättas lösningar på problemen i samråd med den enskilde och den enskildes intressen kan tillvaratas på ett bättre sätt än om lagen i detalj bestämmer vad som ska göras. Ramlagen kan också, enligt regeringen, ge bättre möjligheter att utveckla metoder och arbetssätt på basis av egen kunskap och egna erfarenheter. Användningen av ramlagstekniken är emellertid inte utan problem. Regeringen anför att det finns risk för utveckling av en praxis som inte står i överensstämmelse med lagstiftarens intentioner och lagens anda. Risken är också större för att lagen kommer att tillämpas på olika sätt i olika delar av landet. Detta problem kan dock med tiden minskas genom utveckling av rättspraxis och tillsynsmyndigheternas insatser.¹

De senaste årens utveckling mot en alltmer detaljreglerad socialtjänstlag talar, enligt utredningen, för att det framöver kan vara svårt att upprätthålla lagens karaktär av ramlag. Samtidigt är det angeläget att socialtjänstlagen är flexibel och möjliggör individuella anpassningar. Utredningens ambition har därför varit att lagen i större utsträckning ska återfå karaktären av ramlag och därmed även lämna större utrymme för helhetssyn på individen. Som ett led i detta arbete har utredningen övervägt att ta bort de bestämmelser för olika grupper som finns i nuvarande 5 kap. socialtjänstlagen. Detta har emellertid inte bedömts vara praktiskt genomförbart och i avsnitt 8 föreslår utredningen att lagen i stället ska strukturerats så att nuvarande gruppindelning tonas ner. För att ändå minska lagens detaljeringsgrad föreslår utredningen att vissa bestämmelser som i dag enbart gäller för

¹ Prop. 1996/97:124 s. 42 f.

särskilda grupper ska gälla alla (se avsnitt 10.2.4, 11.2.1, 18.3 och 18.4).

Avdelningar

Lagar som är mycket omfattande delas ibland in i avdelningar. Avdelningar kan även användas i andra fall, t.ex. om lagen behandlar åtskilda frågor eller om avdelningar annars leder till ökad tydlighet. En indelning av socialtjänstlagen i avdelningar skulle, enligt utredningen, göra lagen mer pedagogisk och överblickbar. Eftersom socialtjänstlagen dessutom ändras relativt ofta skulle en sådan indelning underlätta införandet av nya bestämmelser utan att den befintliga strukturen går förlorad. Utredningen anser därför att den nya lagen ska delas in i följande avdelningar:

- *Avdelning I* innehåller inledande bestämmelser om lagens innehåll (1 kap.), socialtjänstens mål (2 kap.) och kommunens ansvar (3 kap.). Även bestämmelser om kvalitet har placerats här (4 kap.) eftersom kvalitet är av grundläggande betydelse i hela socialtjänstens verksamhet och därför bör framhållas redan inledningsvis. Bestämmelserna om barns rättigheter är i nuvarande socialtjänstlag delvis placerade i kapitlet om handläggning av ärenden. Barns rättigheter är emellertid relevanta i alla delar av socialtjänstens verksamhet och har därför placerats bland lagens inledande bestämmelser (5 kap.).
- *Avdelning II* innehåller bestämmelser om socialtjänstens övergripande uppgifter. I avdelningen finns bestämmelser om allmänt förebyggande insatser såsom medverkan i samhällsplaneringen, uppsökande verksamhet och förebyggande arbete mot missbruk och beroende (6 kap.). Bland de övergripande uppgifterna finns även bestämmelser om planering och samverkan (7 kap.), bostäder och omsorg (8 kap.) samt vård utanför det egna hemmet (9 kap.). Det rör sig i huvudsak om uppgifter som kommunen eller socialnämnden ansvarar för, men i 9 kap. finns även vissa bestämmelser som rör Statens institutionsstyrelse (SiS).
- *Avdelning III* innehåller bestämmelser om insatser till enskilda. Där regleras socialnämndens ansvar att erbjuda insatser till enskilda (10 kap.). De bestämmelser som i nuvarande socialtjänstlag

avser kommunens eller socialnämndens särskilda ansvar för olika grupper har i den nya lagen delvis omformulerats till att avse vilka insatser som ska erbjudas. Dessa bestämmelser har placerats i bokstavsordning utifrån insatsernas namn. I avdelningen finns även bestämmelser om insatser efter individuell behovsprövning – bistånd (11 kap.) och insatser utan föregående individuell behovsprövning (12 kap.). Därutöver finns bestämmelser om utformning och genomförande av insatser, med bl.a. bestämmelser om vård- och genomförandeplan och samordnad individuell plan (13 kap.).

- *Avdelning IV* innehåller bestämmelser om handläggning och dokumentation (14 kap.), uppgiftsskyldighet (15 kap.) och gallring (16 kap.). I avdelningen finns även bestämmelser om dokumentation, gallring och tystnadsplikt i enskild verksamhet (17 kap.).
- *Avdelning V* innehåller bestämmelser om skydd och stöd för barn och unga. I socialtjänstlagen finns ett förhållandevis stort antal bestämmelser som enbart gäller barn och unga. För att underlätta förståelsen av vilka bestämmelser som är generellt tillämpliga samtidigt som barnperspektivet tydliggörs, har flertalet bestämmelser om barn och unga placerats i förevarande avdelning. Avdelningen innehåller dock inte alla bestämmelser som rör barn och unga, t.ex. finns bestämmelser om barns rättigheter i avdelning I. Bestämmelserna gäller huvudsakligen barn men i vissa fall även unga. Vem som räknas som ung eller varför unga omfattas av vissa bestämmelser men inte andra är inte helt tydligt. Utredningen har emellertid inte haft utrymme att göra en genomgång i dessa delar, varför nuvarande uppdelning förs vidare till den nya lagen. Avdelningen har av kronologiska skäl placerats efter avdelningen om handläggning, dokumentation och behandling av uppgifter, eftersom den avdelningen innehåller bestämmelser om bl.a. utredning och dokumentation som kompletteras i denna avdelning. I avdelningen regleras socialnämndens ansvar för barn och ungas uppväxtförhållanden (18 kap.), utredning av barn och ungas behov av skydd och stöd (19 kap.) samt vård av barn och unga utanför det egna hemmet (20 kap.). Vidare finns bestämmelser om uppföljning av ett barns situation (21 kap.), ärenden som rör vissa internationella förhållanden såsom placering över nationsgränserna och internationella adoptioner (22 kap.) samt anmälan om oro för ett barn (23 kap.).

- *Avdelning VI* innehåller bestämmelser om tillstånds- och anmälningsplikt (24 kap.), tillsyn (25 kap.) och missförhållanden (26 kap.).
- *Avdelning VII* innehåller övriga bestämmelser. Här finns bestämmelser om ansvarsfördelning mellan kommuner (27 kap.). Att dessa bestämmelser har placerats här innebär att de inte längre kommer att ligga i anslutning till den inledande bestämmelsen om kommunens ansvar, som anger att varje kommun svarar för socialtjänsten inom sitt område och har det yttersta ansvaret för att enskilda får det stöd och den hjälp som de behöver. Den bestämmelsen kommer även fortsättningsvis att vara placerad bland lagens inledande bestämmelser. Utredningen har övervägt att i stället placera dessa bestämmelser i anslutning till varandra, på motsvarande sätt som i nuvarande socialtjänstlag. Det som emellertid talar emot detta är att bestämmelserna om ansvarsfördelning har hög detaljeringsgrad och reglerar ansvarsfördelningen i enskilda ärenden, vilket passar mindre bra bland de inledande, mer övergripande bestämmelserna. Utredningens bedömning är därför att de bör placeras längre bak i lagen. En liknande uppdelning har även gällt tidigare, innan bestämmelserna om ansvarsfördelning sammanfördes i nuvarande 2 a kap. SoL. Liksom i dag ska det emellertid, i anslutning till bestämmelsen om kommunens ansvar, finnas en upplysning om var man hittar bestämmelserna om ansvarsfördelning mellan kommuner. I avdelningen finns även bestämmelser om socialnämndens organisation och delegering av vissa ärenden (28 kap.), avgifter (29 kap.) och återkrav (30 kap.). Bestämmelser om överklagande och verkställighet av beslut har också placerats i denna avdelning (31 kap.). I lagens sista kapitel finns övriga bestämmelser (32 kap.) om böter, bemyndiganden och förbud mot förvandling.

Kapitel och paragrafer

Den nya socialtjänstlagen har delats in i fler kapitel. Detta syftar, i likhet med indelningen i avdelningar, till att göra lagen mer pedagogisk och överblickbar. För att underlätta läsningen och förståelsen har vissa paragrafer även delats upp i fler stycken eller separata paragrafer.

5 Lagens tillämpningsområde

5.1 Vad avses med socialtjänst?

Begreppet socialtjänst infördes i samband med att den ursprungliga socialtjänstlagen (1980:620) trädde i kraft. Vad som avsågs med socialtjänst framgick inte uttryckligen av lagen eller dess förarbeten, men viss vägledning gick att hämta av lagens inledande bestämmelser. Dessa bestämmelser, som har förts över till nuvarande socialtjänstlag (2001:453), anger att samhällets socialtjänst på demokratins och solidaritetens grund ska främja människornas ekonomiska och sociala trygghet, jämlikhet i levnadsvillkor och aktiva deltagande i samhällslivet. Det heter vidare att socialtjänsten under hänsynstagande till människans ansvar för sin och andras sociala situation ska inriktas på att frigöra och utveckla enskildas och grupperns egna resurser. Verksamheten ska bygga på respekt för människornas självbestämmanderätt och integritet. Varje kommun ska svara för socialtjänsten inom sitt område. För att fullgöra kommunens uppgifter inom socialtjänsten ska det i varje kommun finnas en socialnämnd.

Dessa bestämmelser bildar ramen för socialtjänsten.¹ I socialtjänstlagen finns emellertid ingen beskrivning av vilken verksamhet som avses med begreppet socialtjänst och därmed avgränsar lagens tillämpningsområde. Klart är dock att begreppet socialtjänst inte bara avser verksamhet enligt socialtjänstlagen utan även närliggande verksamhet som regleras i annan lagstiftning. Reglerna i socialtjänstlagen tillämpas i den mån dessa lagar saknar särskilda bestämmelser i frågan.²

I Socialstyrelsens termbank anges att begreppet socialtjänst i första hand avser den verksamhet som regleras genom bestämmelser i socialtjänstlagen (2001:453), lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU), lagen (1988:870) om vård av missbrukare i

¹ Prop. 1979/80:1 Del A s. 1 f.

² Prop. 2000/01:80 s. 136.

vissa fall (LVM) och lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) samt personlig assistans som utförs med assistansersättning som regleras i 51 kap. socialförsäkringsbalken (2010:110). Socialtjänst avser även handläggning av ärenden som rör adoptioner, faderskap, vårdnad, boende och umgänge enligt föräldrabalken. Socialtjänst bedrivs som kommunal eller enskild verksamhet. Även staten bedriver socialtjänst när vård enligt LVU och LVM genomförs på vårdinstitutioner som drivs av Statens institutionsstyrelse (SiS).³

5.1.1 Definitioner av begreppet socialtjänst i annan lagstiftning

Begreppet socialtjänst definieras i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), förkortad OSL, och lagen (2001:454) om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten (SoLPuL). Begreppet används då i vidare bemärkelse än i Socialstyrelsens definition. Definitionerna gäller vid tillämpning av respektive lag.

Offentlighets- och sekretesslagen

I 26 kap. 1 § andra–fjärde styckena OSL, som behandlar sekretess inom socialtjänsten, anges att med socialtjänst förstås i den lagen

1. verksamhet enligt lagstiftningen om socialtjänst,
2. verksamhet enligt den särskilda lagstiftningen om vård av unga och av missbrukare utan samtycke, och
3. verksamhet som i annat fall enligt lag handhas av socialnämnd eller av Statens institutionsstyrelse (SiS).

³ <http://termbank.socialstyrelsen.se/>, (hämtad 2020-05-29).

Till socialtjänst räknas också

1. verksamhet hos annan myndighet som innefattar omprövning av socialnämnds beslut eller särskild tillsyn över nämndens verksamhet, och
2. verksamhet hos kommunal invandrarbyrå.

Med socialtjänst jämställs

1. ärenden om bistånd åt asylsökande och andra utlänningar,
2. ärenden om tillstånd till parkering för rörelsehindrade,
3. ärenden hos patientnämnd om allmän omvårdnad, och
4. verksamhet enligt lagstiftningen om stöd och service till vissa funktionshindrade.

Lagen om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten

Definitionen i 2 § SoLPuL har utformats med utgångspunkt i definitionen i 26 kap 1 § OSL.⁴ I bestämmelsen anges att i denna lag avses med socialtjänst

1. verksamhet enligt lagstiftningen om socialtjänst och den särskilda lagstiftningen om vård utan samtycke av unga eller av missbrukare,
2. verksamhet som i annat fall enligt lag handhas av socialnämnd,
3. verksamhet som i övrigt bedrivs av SiS,
4. verksamhet hos kommunal invandrarbyrå,
5. verksamhet enligt lagstiftningen om stöd och service till vissa funktionshindrade,
6. handläggning av ärenden om bistånd som lämnas av socialnämnd enligt lagstiftning om mottagande av asylsökande m.fl.,
7. handläggning av ärenden om tillstånd till parkering för rörelsehindrade, och
8. verksamhet enligt lagen (2007:606) om utredningar för att förebygga vissa skador och dödsfall.

⁴ Prop. 2000/01:80 s. 136.

Med socialtjänst avses även tillsyn, uppföljning, utvärdering, kvalitetssäkring och administration av verksamhet som avses i första stycket 1–9.

Vilka verksamhetsområden ingår?

Verksamhet enligt lagstiftningen om socialtjänst LVU och LVM

Med lagstiftningen om socialtjänst åsyftas först och främst socialtjänstlagen. Till lagstiftningen om socialtjänst räknas också verksamhet enligt LVU och LVM. LVU och LVM anges emellertid också särskilt i både offentlighets- och sekretesslagen och lagen om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten. Dessa lagstiftningar tillämpas som ett komplement till socialtjänstlagen i de fall det är nödvändigt att vidta tvångsåtgärder. Verksamhet enligt dessa lagar kan bedrivas av både socialnämnd och SiS. Verksamhet som bedrivs med stöd av LVU och LVM omfattas av definitionen av socialtjänst i såväl offentlighets- och sekretesslagen som lagen om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten.

Med verksamhet förstås inte enbart den verksamhet som utgör handläggning av ett ärende utan även rent faktisk verksamhet, som t.ex. handlingar och uppgifter i övrigt som gäller uppsökande verksamhet, social hemhjälp, vård och behandling vid behandlingshem, servicehus och annan social service som lämnas av socialnämnden.⁵

Verksamhet som i annat fall enligt lag handhas av socialnämnd

Med verksamhet som i annat fall enligt lag handhas av socialnämnd avses sådan verksamhet som regleras i annan lag än socialtjänstlagen, LVU och LVM men där socialnämnden är ansvarig kommunal nämnd för uppgiften.

Till exempel finns i föräldrabalken regler om socialnämndens medverkan vid fastställande av faderskap och föräldraskap samt underhållsbidrag till barn. Där finns även regler om socialnämndens medverkan i frågor om vårdnad, boende och umgänge samt om medverkan i samband med adoptioner.⁶ Även i ärvdabalken finns regler om

⁵ Prop. 1979/80:2, s. 180 ff. och prop. 2000/01:80 s. 173.

⁶ Prop. 1979/80 :2, s. 181 och prop. 2000/01:80 s. 173.

socialnämndens ansvar för att provisoriskt förvalta dödsbon och göra dödsboanmälan till Skatteverket.

Verksamhet som i annat fall enligt lag handhas av socialnämnd omfattas av definitionen av begreppet socialtjänst i såväl offentlighets- och sekretesslagen som lagen om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten.

Verksamhet som bedrivs av Statens institutionsstyrelse

Enligt förordningen (2007:1132) med instruktion för Statens institutionsstyrelse hör det till SiS uppgifter att ansvara för sådana hem som avses i 12 § LVU (särskilda ungdomshem) samt 22 och 23 §§ LVM (LVM-hem). På de särskilda ungdomshemmen tas även ungdomar emot för verkställighet av sluten ungdomsvård enligt lagen (1998:603) om verkställighet av sluten ungdomsvård (LSU).

Enligt förordningen ska SiS särskilt svara för

- planering, ledning och drift av de särskilda ungdomshemmen och LVM-hemmen,
- anvisning av platser till hemmen,
- ekonomisk styrning, resultatuppföljning och kontroll,
- metodutveckling, forskning, uppföljning av vårdresultat samt utvecklingsarbete.

SiS får även utföra uppdrag åt kommuner och regioner i samband med avgiftning av missbrukare, utslussning, eftervård eller andra insatser som anknyter till verksamheten vid sådana hem som anges ovan.

Både offentlighets- och sekretesslagen och lagen om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten räknar upp SiS i sina respektive definitioner av socialtjänst, men definitionerna skiljer sig åt i ett avseende. Offentlighets- och sekretesslagen hänvisar till verksamhet som i annat fall enligt lag handhas av SiS medan lagen om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten hänvisar till verksamhet som i övrigt bedrivs av SiS. Detta har sin grund i att SiS även bedriver verksamhet som endast är reglerad i förordning, vilket ansetts böra omfattas av lagen om behandling av personuppgifter inom socialtjänst-

ten.⁷ I offentlighets- och sekretesslagen däremot omfattas bara sådan annan verksamhet som enligt lag handhas av SiS. Att den verksamhet som SiS bedriver med stöd av lag fördes in i offentlighets- och sekretesslagen har sin bakgrund i att man vid införandet av LSU ville att samma sekretessbestämmelser skulle gälla för den som är föremål för vård med stöd av LVU som för den som är föremål för verkställighet av sluten ungdomsvård vid ett särskilt ungdomshem.

Verksamhet enligt LSS

I offentlighets- och sekretesslagen jämsställs verksamhet enligt LSS med socialtjänst. Som anledning anges i förarbetena till offentlighets- och sekretesslagen att verksamhet enligt LSS står socialtjänsten nära. Det föreslogs därför att en bestämmelse skulle föras in i paragrafen som, vad gäller sekretess, jämsställer verksamhet enligt LSS med socialtjänst.⁸

I lagen om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten anges att med socialtjänst avses verksamhet enligt LSS. I förarbetena till lagen om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten anges inte mer än att när det gäller begreppet socialtjänst så anses det lämpligt att lagen om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten söker ledning i definitionen i offentlighets- och sekretesslagen. I fråga om just LSS anförs endast att även verksamhet enligt LSS i detta sammanhang förstås som socialtjänst.⁹

Handläggning av ärenden om bistånd till asylsökande och andra utlänningar

I offentlighets- och sekretesslagen anges att ärenden om bistånd åt asylsökanden och andra utlänningar jämsställs med socialtjänst. Regleringen infördes i samband med att ett nytt biståndssystem för asylsökande infördes genom den numera upphävda lagen (1988:153) om bistånd till asylsökanden m.fl. Det nya systemet innebar att asylsökanden i princip inte längre omfattades av socialtjänstlagen. Beslut om bistånd till utlänningar som inte bodde på förläggning skulle dock

⁷ Prop. 2000/01:80 s. 136.

⁸ Prop. 1992/93:159 s. 206.

⁹ Prop. 2000/01:80 s. 136 och 174.

enligt 4 § i denna lag beslutas av socialnämnden. Då uppgifter i ärenden enligt den nya lagen ansågs kunna vara minst lika känsliga som de om s.k. socialbidrag ansågs att skyddet för dessa ärenden skulle vara detsamma som det som gäller inom socialtjänsten. En reglering fördes därför in i samma bestämmelse i offentlighets- och sekretesslagen som reglerade socialtjänstsekretessen.¹⁰

Migrationsverket har huvudansvaret för att lämna bistånd till asylsökande. Socialnämnden ska enligt 3 a § andra stycket lagen (1994:137) om mottagande av asylsökanden m.fl. (LMA) lämna bistånd till vissa utlänningar som avses i 1 § 3 LMA. Det rör sig om utlänningar som har ansökt om uppehållstillstånd i Sverige och av särskilda skäl medgetts rätt att vistas här medan ansökan prövas. Kommunen ska enligt 3 a § tredje stycket LMA lämna bistånd till vissa utlänningar som avses i 1 § första stycket 2 om de vistas i kommunen och om biståndet behövs till dess att Migrationsverket tar över ansvaret för att bistånd lämnas.¹¹

Lagen om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten är i detta avseende något annorlunda formulerad än offentlighets- och sekretesslagen och hänvisar endast till handläggning av ärenden om bistånd som lämnas av socialnämnden enligt LMA. I ett ursprungligt förslag var tanken att formuleringen skulle vara densamma som i offentlighets- och sekretesslagen, dvs. omfatta bistånd till asylsökande och andra utlänningar. Vid beredningen av förslaget till reglering i lagen om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten anförde dock dåvarande Statens invandrarverk att det var viktigt att lagens definition av socialtjänst inte omfattade verkets hantering av bistånd utan bara de fall då kommunen handlägger ärenden om bistånd.¹² Något motiv till bestämmelsens formulering finns inte i förarbetena.

¹⁰ Prop. 1987/88 :80 s. 35 och 46.

¹¹ I bestämmelsen avses den som beviljats uppehållstillstånd med tillfälligt skydd eller uppehållstillstånd efter tillfälligt skydd med stöd av bestämmelserna i 21 kap. 2, 3, 4 eller 6 § utlänningslagen (2005:716) och som inte är folkbokförda här i landet.

¹² SOU 1999:109 s. 138 och SOU 1995:86 s. 116 ff.

Kommunal invandrarbyrå

I mitten av 1960-talet började lokala offentliga organisationer med uppgift att verka för invandrades anpassning i samhället att växa fram, så kallade invandrarbyråer.¹³ En kommunal invandrarbyrå var en frivillig kommunal serviceinrättning med uppgift att dels hjälpa invandrare till rätta i samhället, dels informera olika kommunala förvaltningar och kommuninvånare om invandrarnas bakgrund, språk och kultur. Ofta svarade invandrarbyrån för kommunens tolkförmedling. De första invandrarbyråerna skapades innan en nationell integrationspolitik formulerades. Antalet invandrarbyråer ökade stadigt under framför allt den senare delen av 1970-talet. I början av 1980-talet hade drygt en tredjedel av landets kommuner en invandrarbyrå. Byråerna har haft stor inverkan på hur organiseringen av verksamheter för invandrare och flyktingar sett ut och gått till i kommunerna. I dag finns inte längre några verksamheter med den benämningen och vilken del av den kommunala organisationen som ansvarar för mottagandet av nyanlända varierar från kommun till kommun.

Mottagandet av asylsökande och personer som fått uppehållstillstånd av skyddsskäl har utvecklats och genomgått flera förändringar genom åren. År 1985 tog Statens Invandrarverk över ansvaret för mottagande av asylsökande samtidigt som kommunerna fick ansvar för en rad uppgifter för mottagande av flyktingar som fått uppehållstillstånd.¹⁴ Statens invandrarverk hade i uppdrag att träffa överenskommelser med kommuner om mottagandet. Kommuner som tog emot asylsökande och flyktingar fick statlig ersättning för kostnader för bland annat ekonomiskt bistånd och för vissa insatser i samband med mottagandet. Kommunerna fick själva bestämma den organisatoriska utformningen av flyktingmottagandet utifrån lokala förutsättningar och behov. Genom införandet av lagen (1988:153) om bistånd åt asylsökande med flera kopplades stödet till asylsökande bort från dåvarande socialtjänstlagen och ett enhetligt statligt system för bistånd till asylsökande infördes.¹⁵ I dag är det enligt lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. Migrationsverket som ansvarar för att erbjuda asylsökande boende och bistånd under tiden de väntar på besked i sitt ärende.

¹³ Sarstrand (2012) s. 51 ff.

¹⁴ Prop. 1983/84:124.

¹⁵ Prop. 1987/88:80.

I slutet av år 2010 reformerades mottagandet av nyanlända invandrare genom den s.k. etableringsreformen.¹⁶ Reformen innebar att staten genom Arbetsförmedlingen tog över det samordnande ansvaret från kommunerna för introduktionen av flyktingar och andra skyddsbehövande som fått uppehållstillstånd från kommunerna. Genom reformen tog staten också över ansvaret för de nyanländas försörjning under introduktionstiden (etableringsersättning). Kommunerna har fortsatt ansvar för bland annat praktiskt stöd och hjälp i samband med mottagandet och tillhandahållande av särskilda insatser i form av t.ex. svenska för invandrare och samhällsorientering. De ansvarar också för introduktionsinsatser för nyanlända som inte omfattas av etableringsprogrammet.¹⁷ Sedan 2006 anvisas ensamkommande barn till en kommun som ska ansvara för vård och boende redan under asyltiden.¹⁸ Sedan 2016 är alla kommuner skyldiga att ta emot nyanlända för bosättning i kommunen enligt lagen (2016:38) om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning (bosättningslagen). Migrationsverket ansvarar för att besluta om anvisning av ensamkommande barn och nyanlända. Kommunerna får statlig ersättning för kostnader för mottagande av asylsökande och för mottagande och insatser till nyanlända.¹⁹

Den som fått uppehållstillstånd i Sverige omfattas i regel av samma rättigheter och skyldigheter som andra personer som är bosatta i landet. För personer som fått uppehållstillstånd av skyddsskäl samt deras anhöriga har det därutöver utvecklats vissa säråtgärder i form av mottagande och insatser, som motiverats av att denna grupp ofta har särskilda behov. Systemet för mottagandet av asylsökande och nyanlända ser i dag helt annorlunda ut än när de kommunala invandrarbyråerna bildades på 1960-talet. Kommunernas ansvar i mottagandet har förändrats under åren och organisationen av mottagandet ser olika ut i olika kommuner. I dag finns inga verksamheter som benämns kommunal invandrarbyrå. Samtidigt har regleringen av de kommunala invandrarbyråerna sett likadan ut i offentlighets- och sekretesslagen och lagen om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten sedan regleringarna tillkom.²⁰

¹⁶ Prop. 2009/10:60.

¹⁷ Prop. 2016/17:175.

¹⁸ Prop. 2005/06:46.

¹⁹ Förordning (2017:193) om statlig ersättning för asylsökande m.fl. och förordning (2010:1122) om statlig ersättning för insatser för vissa utlänningar.

²⁰ Jfr Prop. 1979/80 :2 och prop. 2000/01:80.

Ärenden om tillstånd till parkering för rörelsehindrade

Kommunen får enligt 2 § lagen (1957:259) om rätt för kommunen att ta ut avgifter för vissa upplåtelser på offentlig plats befria rörelsehindrade från avgiftsskyldighet på sådan offentlig plats som står under kommunens förvaltning och som kommunen har upplåtit för parkering och där kommunen annars tar ut avgift för rätten att parkera. Vidare följer av trafikförordningen (1998:1276) att en kommun får utfärda ett särskilt parkeringstillstånd för rörelsehindrade personer. Frågor om parkeringstillstånd prövas av den kommun där sökanden är folkbokförd eller om sökanden inte är folkbokförd i riket, där han eller hon vistas.

I samband med ansökan om parkeringstillstånd behöver regelmässigt ett läkarintyg lämnas in. Dessa läkarintyg omfattas av sekretess när de finns tillgängliga inom hälso- och sjukvården. Om uppgifterna blir tillgängliga utanför detta område, t.ex. när de ges in till trafiknämnden i samband med ansökan om parkeringstillstånd, gäller emellertid inte sekretessen där utan en kompletterande regel om detta. Mot denna bakgrund infördes en sekretessbestämmelse som omfattade handläggning av ärenden om parkeringstillstånd. Ärenden om parkeringstillstånd för rörelsehindrade ansågs ha vissa likheter med ärenden om riksfärdtjänst, vilka i dåvarande sekretesslag (1980:100) hade jämförts med socialtjänst. Enligt förarbetena föreföll det därför lämpligt att även beträffande ärenden om parkeringstillstånd reglera detta inom ramen för socialtjänstsekretessen.²¹

Socialstyrelsen invände under remissrundan att det var mindre lämpligt att i sekretesslagen jämföra handläggning av parkeringstillstånd med socialtjänst då det i regel var annan kommunal nämnd än socialnämnden som handlade ärendena.²² Sedan 1998 hanteras inte riksfärdtjänst längre i första hand som en fråga inom socialtjänsten. Den koppling till riksfärdtjänst som gjorts i bestämmelsen, som handlar om sekretess inom socialtjänsten, har därför tagits bort²³. Sekretessen för färdtjänst och riksfärdtjänst regleras i dag i stället i 29 kap. 6 § OSL.

Handläggning av ärenden om parkeringstillstånd definieras dock fortfarande som socialtjänst i både offentlighets- och sekretesslagen och lagen om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten.

²¹ Prop. 1993/94:165 s. 30 f.

²² Prop. 1993/94 :165 s. 30.

²³ Prop. 1996/97 :115 s. 87.

Ärenden i patientnämnd om allmän omvårdnad

Patientnämndernas kompetensområde omfattar all offentligt finansierad sjukvård oavsett driftsform samt vissa sociala insatser inom äldreomsorgen m.m. som ges i samband med sådan hälso- och sjukvård som kommunen ansvarar för. Enligt 1 § lagen (2017:372) om stöd vid klagomål mot hälso- och sjukvården ska det i varje region och kommun finnas en eller flera patientnämnder med uppgift att stödja och hjälpa bl.a. patienter och deras närstående inom den hälso- och sjukvård enligt hälso- och sjukvårdslagen som bedrivs av kommuner eller enligt avtal med kommuner och den allmänna omvårdnad enligt socialtjänstlagen som ges i samband med sådan hälso- och sjukvård. I offentlighets- och sekretesslagen anges att ärenden hos patientnämnd om allmän omvårdnad jämföras med socialtjänst. Sådan verksamhet omfattas inte av lagen om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten.

Ärenden enligt lagen om utredningar att förebygga vissa skador och dödsfall

Socialstyrelsen ansvarar för att genomföra utredningar enligt lagen (2007:606) om utredningar för att förebygga vissa skador och dödsfall. Syftet med utredningsverksamheten är att ge regeringen underlag för beslut om åtgärder som har som mål att förebygga att barn far illa samt att vuxna utsätts för våld eller andra övergrepp av närstående eller tidigare närstående personer.

När lagen först trädde i kraft rörde den bara utredningar för att förebygga att barn far illa.²⁴ I förarbetena diskuteras frågan om huruvida verksamheten utgör socialtjänst eller inte. Socialstyrelsen ansåg inte att den ifrågavarande verksamheten var socialtjänst eller ens låg socialtjänsten nära, eftersom utredningarna omfattar alla myndigheter vars verksamhet berör barn. Regeringen anförde emellertid att socialtjänstlagen är en målinriktad ramlag och att begreppet socialtjänst är mångfacetterat och vidsträckt. Det är socialtjänsten som har det yttersta ansvaret för att barn får det skydd och stöd de behöver. I detta ligger bl.a. att socialtjänsten har ett särskilt ansvar för att uppmärksamma och vid behov utreda fall där ett barn kan misstänkas

²⁴ Den 1 januari 2019 utvidgades lagen till att omfatta även vuxna som utsätts för våld eller andra övergrepp från närstående eller tidigare närstående.

fara illa. Enligt socialtjänstlagen innebär detta yttersta ansvar inte någon inskränkning i andra huvudmäns ansvar, men med det yttersta ansvaret följer en skyldighet att under viss tid ge insatser i avvaktan på att någon annan ansvarig tar vid. I frågor som rör barn som far illa eller riskerar att fara illa har socialnämnden vidare enligt 5 kap. 1 a § SoL en skyldighet att samverka med samhällsorgan, organisationer och andra som berörs och nämnden ska aktivt verka för att samverkan kommer till stånd. Socialnämnden har således enligt uttalanden i lagens förarbeten ett förstahandsansvar för att samverkan kommer till stånd. Sådan samverkan kan även innefatta övergripande frågor som t.ex. att motverka missbruk eller ungdomskriminalitet. Ett annat viktigt inslag i socialtjänstlagen är socialnämndens uppgift att enligt 3 kap. 2 § SoL medverka i samhällsplaneringen. Enligt denna bestämmelse ska socialnämnden bl.a. ta initiativ till och bevaka att åtgärder vidtas för att skapa en god samhällsmiljö och goda förhållanden för barn och ungdom. I socialtjänstens arbete med att påverka samhällsstrukturen för att därigenom förebygga uppkomsten av individuella hjälpbehov, är givetvis barn och unga en av de viktigaste målgrupperna. På samma sätt är allmänt inriktade insatser till stöd och skydd för barn och ungdom en av socialtjänstens mer väsentliga uppgifter. För detta arbete krävs bl.a. att socialnämnden samverkar med och inhämtar kunskaper från andra samhällsområden. Utredningsverksamheten syftar enligt förarbetena till att ge underlag för förslag till åtgärder som förebygger att barn far illa. Mot denna bakgrund ansåg regeringen att den föreslagna utredningsverksamheten skulle inordnas under begreppet socialtjänst.²⁵

Utredningsverksamhet för att förebygga vissa skador och dödsfall fördes därför in i definitionen av socialtjänst i både offentlighets- och sekretesslagen och lagen om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten. Reglerna om sekretess finns dock numera i en egen bestämmelse i 26 kap. 10 a § OSL och omfattas således inte längre av den s.k. socialtjänstsekretessen. Avsikten med att verksamheten fick en egen reglering var att tydliggöra att denna utredningsverksamheten i sekreteshänseende ska utgöra en separat verksamhetsgren i förhållande till övrig verksamhet inom utredningsmyndigheten.²⁶

²⁵ Prop. 2006/07:108 s. 28 f.

²⁶ Prop. 2011/12:4 s. 49 ff. och s. 62.

Verksamhet hos annan myndighet som innefattar omprövning av nämndens beslut eller särskild tillsyn

Till socialtjänst räknas, enligt offentlighets- och sekretesslagen, verksamhet hos annan myndighet som innefattar omprövning av socialnämndens beslut eller särskild tillsyn över nämndens verksamhet. Vad som avses med formuleringen verksamhet hos annan myndighet som innefattar omprövning av nämndens beslut, utvecklas inte i förarbetena. Däremot anförs att det inte är fråga om någon omprövning av socialnämndens beslut när allmän domstol prövar en ansökan eller framställning från en socialnämnd.²⁷ Ifråga om tillsyn utövar Inspektionen för vård och omsorg (IVO) särskild tillsyn över socialtjänsten. Att sådan handläggning hör till socialtjänst följer emellertid till stor del redan av hänvisningarna till särskild lagstiftning i 26 kap. 1 § OSL.²⁸

Inom ramen för lagen om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten omfattas tillsyn, uppföljning, utvärdering, kvalitetssäkring och administration av den verksamhet som i övrigt räknas upp i bestämmelsen.

Diskrimineringslagen

Utöver definitionerna i offentlighets- och sekretesslagen och lagen om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten anges vidare i 2 kap. 13 § diskrimineringslagen (2008:567) att diskriminering är förbjuden i verksamhet inom socialtjänsten. I förarbetena anges att med socialtjänst avses verksamhet enligt socialtjänstlagen, LVU och LVM samt därutöver sådan verksamhet som omfattas av lagen om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten.²⁹

²⁷ Prop. 1979/80:2 s. 181.

²⁸ Prop. 1979/80:2 s. 181.

²⁹ Prop. 2007/08:95 s. 523.

5.1.2 Innebörden av begreppet socialtjänst anges i lagen

Utredningens bedömning: För att tydliggöra vilka verksamheter som omfattas av socialtjänstlagens tillämpningsområde bör det i socialtjänstlagen införas en bestämmelse som anger vad som avses med socialtjänst.

Utredningens förslag: Det införs en ny bestämmelse i socialtjänstlagen som anger att med socialtjänst avses i lagen

1. verksamhet som bedrivs med stöd av denna lag,
2. verksamhet som bedrivs med stöd av lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga eller lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall, eller
3. annan verksamhet som enligt lag eller förordning ska bedrivas av socialnämnd eller Statens institutionsstyrelse.

Som socialtjänst räknas dock inte sådan verksamhet som Statens institutionsstyrelse bedriver med stöd av skollagen (2010:800) eller förordningen (1983:28) om undervisning av barn och ungdomar som vistas vid särskilda ungdomshem. Som socialtjänst räknas inte heller tillsyn som Inspektionen för vård och omsorg utövar med stöd av denna lag.

Om det i annan lag eller förordning finns avvikande bestämmelser för sådan verksamhet som avses i andra och tredje punkterna tillämpas de bestämmelserna.

Bestämmelsen i 10 § andra stycket lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga – som föreskriver att för vårdens innehåll och utformning gäller bestämmelserna i socialtjänstlagen och 11–20 §§ lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga – upphävs. Bestämmelsen i 2 § andra stycket lagen om vård av missbrukare i vissa fall – som föreskriver att för tvångsvårdens innehåll och utformning gäller bestämmelserna i socialtjänstlagen, om inte annat anges i lagen om vård av missbrukare i vissa fall – upphävs.

Varje kommun svarar enligt socialtjänstlagen för socialtjänsten inom sitt område. Av socialtjänstlagen framgår emellertid inte vad som avses med socialtjänst. Detta trots att begreppet förekommer i flera bestämmelser samt även är centralt för att avgränsa lagens tillämpningsområde. Däremot definieras socialtjänst i offentlighets- och sekretesslagen och lagen om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten. Utredningens bedömning är att det i socialtjänstlagen bör anges vad som avses med begreppet socialtjänst. Dels för att ringa in de verksamheter som ska omfattas av lagen, bl.a. vad gäller vetenskap och beprövad erfarenhet, kvalitet och uppföljning samt handläggning och dokumentation dels för att göra den nya socialtjänstlagen lättare att förstå. En definition är även relevant med hänsyn till att definitionerna i offentlighets- och sekretesslagen och lagen om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten inte är direkt tillämpliga på socialtjänstlagen. Att dessa dessutom tar sikte på verksamheter som socialtjänstlagen inte ska tillämpas på riskerar att skapa osäkerhet kring socialtjänstlagens tillämpningsområde.

Utredningen anser att begreppet socialtjänst ska avse verksamhet enligt socialtjänstlagen, LVU och LVM, vilket utgör socialtjänstens kärnverksamhet. Sådan verksamhet omfattas även av definitionerna i såväl offentlighets- och sekretesslagen, lagen om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten, diskrimineringslagen och Socialstyrelsens termbank.

Ska annan verksamhet också räknas som socialtjänst?

Definitionerna i offentlighets- och sekretesslagen och lagen om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten omfattar flera verksamheter som inte anses vara socialtjänst i egentlig mening, men där det har bedömts vara motiverat att motsvarande sekretess eller regler om behandling av personuppgifter ska gälla. De verksamhetsområden som räknas upp i offentlighets- och sekretesslagen och lagen om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten behöver därför inte nödvändigtvis överensstämma med socialtjänstlagens tillämpningsområde.

Annan verksamhet som ska bedrivas av socialnämnd

När lagstiftaren har valt att uttryckligen peka ut socialnämnden – inte kommunen – som ansvarigt organ för en viss uppgift är det, enligt utredningen, rimligt att dessa verksamheter omfattas av samma regelverk. Socialtjänstlagen utgör den mest centrala lagen för socialnämndens verksamhet och det bör därför vara uttalat att den ska tillämpas i all verksamhet som enligt lag eller förordning ska bedrivas av nämnden. När socialnämnden t.ex. handlägger ärenden om bistånd enligt LMA är det således relevant att handläggningen sker med utgångspunkt i samma regler som socialnämndens handläggning av ekonomiskt bistånd enligt socialtjänstlagen.

Med *annan verksamhet* avses verksamhet som regleras i annan lag än socialtjänstlagen, LVU eller LVM och där socialnämnden anges som ansvarig kommunal nämnd för uppgiften. Till exempel finns det i föräldrabalken regler om socialnämndens medverkan vid fastställande av faderskap och föräldraskap samt underhållsbidrag till barn. Där finns även regler om socialnämndens medverkan i frågor om vårdnad, boende och umgänge samt om medverkan i samband med adoptioner. Även i ärvdabalken finns regler om socialnämndens ansvar för att provisoriskt förvalta dödsbon och göra dödsboanmälan till Skatteverket. Socialnämnden ansvarar även enligt LMA för att lämna bistånd till vissa utlänningar som har ansökt om uppehållstillstånd i Sverige och av särskilda skäl medgetts rätt att vistas här medan ansökan prövas.

Här skiljer sig utredningens förslag från offentlighets- och sekretesslagen och lagen om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten då bestämmelsen omfattar både lag och förordning medan offentlighets- och sekretesslagen och lagen om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten enbart tar sikte på lag. Förordningar utgör emellertid ett viktigt komplement till lagen och bör därför omfattas av socialtjänstlagens definition av socialtjänst.

Annan verksamhet som ska bedrivas av Statens institutionsstyrelse

Med socialtjänst bör även avses annan verksamhet som enligt lag eller förordning ska bedrivas av SiS. Eftersom en stor del av SiS verksamhet bedrivs med stöd av LVU och LVM, utgör SiS verksamhet redan socialtjänst i dessa delar. Genom att reglera även annan verk-

samhet som bedrivs av SiS blir dock socialtjänstlagen tillämplig då SiS ska bedriva annan verksamhet, t.ex. enligt lagen (1998:603) om verkställighet av sluten ungdomsvård (LSU).

LSU omfattas redan i dag i tillämpliga delar av socialtjänstlagen. Det gäller t.ex. bestämmelsen i 14 kap. 2 § SoL om personalens medverkan till att den verksamhet som bedrivs och de insatser som ges är av god kvalitet.³⁰ Utredningen föreslår i avsnitt 11.3 en omformulering av bestämmelsen om personalens medverkan till god kvalitet och den definition som här avses innebär därför också ett viktigt komplement till det förslaget. Även SiS verksamhet regleras likt socialnämnden till viss del i förordning varför utredningens förslag omfattar verksamhet enligt både lag och förordning. Lagen om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten har motsvarande definition. Offentlighets- och sekretesslagen omfattar emellertid inte SiS verksamhet enligt förordning.

Även om SiS verksamhet i stora delar utgör socialtjänst så finns det viss verksamhet som inte bör omfattas av socialtjänstlagens tillämpningsområde. SiS anordnar enligt 24 kap. 8 och 9 §§ skollagen (2010:800) utbildning vid de särskilda ungdomshemmen för den som inte kan fullgöra sin skolplikt eller skolgång på annat sätt. Bestämmelserna kompletteras av förordningen (1983:28) om undervisning av barn och ungdomar som vistas vid särskilda ungdomshem. Sådan utbildningsverksamhet ska inte anses som socialtjänst och undantas därför i utredningens förslag. Inte heller ska det anses som socialtjänst när SiS bedriver hälso- och sjukvård vid de särskilda ungdomshemmen och LVM-hemmen. Av 3 kap. 6 § socialtjänstförordningen (2001:937) följer att det ska respektive bör finnas tillgång till läkare och psykologisk expertis vid dessa hem. Att det ska respektive bör *finnas tillgång till* läkare och psykologisk expertis är emellertid inte detsamma som att SiS har en skyldighet att *bedriva* hälso- och sjukvård, dvs. det följer inte av lag eller förordning att SiS ska bedriva hälso- och sjukvård. Denna verksamhet omfattas således inte av utredningens förslag och behöver följaktligen inte heller undantas.

Här skiljer sig utredningens förslag från offentlighets- och sekretesslagen då bestämmelsen i offentlighets- och sekretesslagen endast tas sikte på sådan verksamhet som i annat fall enligt lag handhas av SiS. Lagen om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten tar emellertid sikte på den verksamhet som bedrivs av SiS och omfattar

³⁰ Prop. 2000/01:80 s. 136.

därmed verksamhet enligt både lag och förordning. Några undantag likt de ovan görs dock inte i lagen om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten.

Verksamhet hos IVO ska inte räknas som socialtjänst

I socialtjänstlagen regleras vissa uppgifter som ska utföras av IVO. Det gäller bl.a. tillsyn (13 kap.), tillståndsprövning (7 kap.) och prövning av om ett ärende ska flyttas över till en annan kommun (2 a kap. 11 §). Att sådana uppgifter regleras i socialtjänstlagen är naturligt eftersom de tar sikte på socialtjänstens verksamhet. Det innebär emellertid inte att IVO:s verksamhet för den skull ska anses vara socialtjänst. IVO:s uppdrag är i stället att genom tillsyn och tillståndsprövning bidra till att socialtjänsten är säker, har god kvalitet och bedrivs i enlighet med lagar och andra föreskrifter. Den verksamhet som IVO bedriver med stöd av socialtjänstlagen bör därför inte anses vara socialtjänst.

Utredningens förslag skiljer sig därmed från bestämmelserna i offentlighets- och sekretesslagen och lagen om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten.

Andra verksamheter

Utöver de skillnader i förhållande till offentlighets- och sekretesslagen och lagen om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten som har redogjorts för ovan finns det ytterligare verksamhetsområden som omfattas av definitionerna i offentlighets- och sekretesslagen och lagen om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten men som inte omfattas av utredningens definition. Dessa verksamheter är:

- verksamhet enligt LSS,
- ärenden om bistånd till asylsökande och andra utlänningar som inte handläggs av socialnämnden,
- verksamhet hos kommunal invandrarbyrå,
- ärenden om tillstånd till parkering för rörelsehindrade,
- ärenden hos patientnämnd om allmän omvårdnad,

- verksamhet enligt lagen om utredningar för att förebygga vissa skador och dödsfall, och
- verksamhet hos annan myndighet som innefattar omprövning av nämndens beslut.

Frågan om huruvida verksamhet enligt LSS utgör socialtjänst har uppmärksammats i olika sammanhang. Anledningen till att denna verksamhet, enligt utredningens förslag, inte omfattas av begreppet socialtjänst är i första hand att det i LSS redan finns heltäckande bestämmelser om handläggning av ärenden, genomförande av beslut m.m. LSS står, så att säga, på egna ben och det finns därför ingen anledning att tillämpa socialtjänstlagens bestämmelser om t.ex. handläggning och dokumentation. Vidare framstår det inte som möjligt eller lämpligt att låta utredningens förslag om vetenskap och beprövad erfarenhet (se avsnitt 14) gälla verksamhet enligt LSS.

I fråga om övriga verksamhetsområden som omfattas av offentlighets- och sekretesslagen och lagen om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten är utredningens bedömning att dessa inte kan anses utgöra socialtjänst i egentlig mening och därför inte bör omfattas av socialtjänstlagens tillämpningsområde.

Då bistånd enligt LMA huvudsakligen handläggs av Migrationsverket vore det enligt utredningens bedömning att göra definitionen av socialtjänst alltför vid om den skulle omfatta alla ärenden om bistånd till asylsökanden och andra utlänningar. Utredningen anser därför att definitionen i denna del bör motsvara lagen om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten som endast omfattar sådant bistånd enligt LMA som lämnas av socialnämnden.

Sedan de kommunala invandrarbyråerna reglerades i offentlighets- och sekretesslagen och sedermera lagen om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten har området som reglerar ansvaret för asylsökande, andra utlänningar och nyanlända utvecklats och lagstiftningen anger i dag ett tydligare ansvar på såväl statlig som kommunal nivå. Att ange vilken kommunal verksamhet som i dag motsvarar de kommunala invandrarbyråerna är därför mycket svårt. På kommunal nivå är det även primärt *kommunen* och inte socialnämnden som ansvarar för t.ex. mottagande av vissa nyanlända för bosättning och att erbjuda samhällsorientering.³¹ Hur detta ansvar organi-

³¹ Se lag (2016:38) om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning och lag (2013:156) om samhällsorientering för vissa nyanlända invandrare.

seras ser olika ut i olika kommuner. De kommunala invandrarbyråerna bör därför inte ingå i definitionen av begreppet socialtjänst och därmed inte omfattas av socialtjänstlagens tillämpningsområde.

I fråga om ärenden rörande tillstånd till parkering för rörelsehindrade så handläggs dessa av kommunen. Av förarbetena framgår att kopplingen till socialtjänstens verksamhet är mycket svag.³² Dessa ärenden har inte heller enligt utredningens bedömning någon tydlig anknytning till socialtjänstlagen och bör därför inte omfattas av definitionen av begreppet socialtjänst. Att dessa ärenden behöver omges av sekretess och regler kring hantering personuppgifter är en annan sak och motiverar inte att de ska omfattas av socialtjänstlagens definition av socialtjänst.

Det är vidare rimligt att ett klagomål hos patientnämnden som rör ett ärende enligt socialtjänstlagen också ska omfattas av socialtjänstens sekretess när ärendet hanteras som ett klagomål hos patientnämnden. Däremot bör inte ärenden hos patientnämnden omfattas av socialtjänstlagens definition av socialtjänst.

Socialstyrelsen ansvarar för utredningsverksamheten enligt lagen om utredningar för att förebygga vissa skador och dödsfall. Syftet är att ge regeringen underlag för beslut om åtgärder för att kunna förebygga att barn far illa samt att vuxna utsätts för våld eller andra övergrepp av närstående eller tidigare närstående. Utredningsverksamheten leder visserligen fram till slutsatser och beslut som kan vara till nytta för socialtjänsten, men även flera andra myndigheter berörs av utredningsverksamheten. Socialstyrelsens utredningsverksamhet bör därför inte definieras som socialtjänst eller omfattas av socialtjänstlagens tillämpningsområde.

I offentlighets- och sekretesslagen anges även att verksamhet hos annan myndighet som omfattar omprövning av socialnämndens beslut ska räknas som socialtjänst. Denna lydelse har funnits sedan bestämmelserna om sekretess tillkom och utredningen har svårt att se vad detta i dag tar sikte på. I socialtjänstlagen finns i dag inga bestämmelser om omprövning. Även om det vid en eventuell omprövning skulle kunna finnas skäl att tillämpa samma sekretessbestämmelser som hos socialnämnden är en sådan omprövning emellertid inte enligt utredningens bedömning socialtjänst i den meningen att socialtjänstlagen ska vara tillämplig.

³² Prop. 1993/94:165 s. 30 f.

Avvikande bestämmelser i annan lag

I förarbetena till socialtjänstlagen anges, i likhet med den definition som utredningen föreslår, att begreppet socialtjänst inte bara avser verksamhet enligt socialtjänstlagen utan även närliggande verksamhet som regleras i annan lagstiftning. Reglerna i socialtjänstlagen tillämpas enligt förarbetena i den mån dessa lagar saknar särskilda bestämmelser i frågan.³³ Utredningens bedömning är att detta fortsatt bör gälla. Då socialtjänstlagens tillämpningsområde nu anges i lagen bör denna princip regleras särskilt. Utredningen föreslår därför att det av lagen ska framgå att om det i annan lag eller förordning finns avvikande bestämmelser för sådan verksamhet som bedrivs enligt LVU eller LVM, eller för annan verksamhet som enligt lag eller förordning ska bedrivas av socialnämnd eller SiS, så tillämpas de bestämmelserna.

I LVU och LVM finns t.ex. särskilda bestämmelser om handläggningen av ett ärende där tidsfristerna skiljer sig från de i socialtjänstlagen. Ett annat exempel på en sådan avvikelse är att enligt LMA har den enskilde rätt att föra talan i mål och ärenden från 16 års ålder. Motsvarande rätt gäller i socialtjänstlagen från 15 års ålder. För de beslut socialnämnden handlagt enligt LMA ska således den åldersgräns för talerätt som anges där gälla. Utöver de skillnader som finns i dag kan det i framtiden tillkomma regleringar vilka avviker från socialtjänstlagens bestämmelser. Enligt utredningen motiverar detta att det införs ett undantag från tillämpningen av socialtjänstlagen.

Ändring i LVU och LVM

I 10 § andra stycket LVU anges att för vårdens innehåll och utformning gäller bestämmelserna i socialtjänstlagen och föreskrifterna i 11–20 §§ LVU. Vidare anges i 2 § andra stycket LVM att för tvångsvårdens innehåll och utformning gäller bestämmelserna i socialtjänstlagen, om inte något annat anges i LVM. Insatser ska i första hand ges i samförstånd med den enskilde enligt socialtjänstlagen.³⁴ Då förhållandet mellan socialtjänstlagen och LVU respektive LVM förslås regleras i socialtjänstlagen anser utredningen att bestämmelserna i 10 § andra stycket LVU och 2 § andra stycket LVM kan upphävas.

³³ Prop. 2000/01:80 s. 136.

³⁴ Se 1 § LVU och 2 § LVM.

5.1.3 Personligt ombud

Enligt 1 § förordningen (2013:522) om statsbidrag till kommuner som bedriver verksamhet med personligt ombud för vissa personer med psykiska funktionsnedsättningar kan kommuner som bedriver sådan verksamhet ansöka om statsbidrag för delfinansiering av verksamheten. Enligt samma bestämmelse svarar kommunen *inom ramen för socialtjänsten* för verksamheten med personligt ombud.

Verksamhet med personligt ombud riktar sig till vuxna personer som har psykiska funktionsnedsättningar och betydande och väsentliga svårigheter att utföra aktiviteter på olika områden. Statsbidrag får lämnas för verksamhet med personligt ombud som syftar till att den enskilde ska ha bättre möjligheter att påverka sin livssituation och vara delaktig i samhället, ha möjligheter att leva ett mer självständigt liv och få en förbättrad livssituation. Vidare får statsbidrag lämnas för verksamhet som syftar till att den enskilde ges möjligheter att få tillgång till samhällets utbud av vård, stöd och service på jämlika villkor, samt rättshjälp, rådgivning och annat stöd utifrån sina egna önskemål och behov. Verksamheten syftar även till att få myndigheter, kommuner och regioner att samverka utifrån den enskildes önskemål och behov och ge underlag till åtgärder som kan förebygga brister i fråga om att den enskilde kan få tillgång till samhällets utbud av vård, stöd och service.³⁵

Att få stöd genom ett personligt ombud är inte någon rättighet för den enskilde och det är inte heller obligatoriskt för kommunerna att bedriva verksamhet med personligt ombud. Även om kommunerna svarar för verksamheten inom ramen för socialtjänsten, har organisatoriskt och lokalmässigt avskiljande från socialtjänsten ansetts vara en fördel för ombudens arbete med att arbeta på den enskildes uppdrag.³⁶

I 2 § SoLPuL och 26 kap. 1 § andra stycket OSL definieras socialtjänst bl.a. som verksamhet enligt lagstiftningen om socialtjänst. Frågan uppkommer om personligt ombud kan anses omfattas av nuvarande definitioner av socialtjänst i offentlighets- och sekretesslagen och lagen om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten såsom verksamhet enligt lagstiftningen om socialtjänst. Något tydligt svar på den frågan finns inte i dag.

³⁵ 2–3 §§ förordningen om statsbidrag till kommuner som bedriver verksamhet med personligt ombud för vissa personer med psykiska funktionsnedsättningar.

³⁶ Socialstyrelsen (2008) *Ett nytt yrke tar form – Personligt ombud*, PO. s. 10.

I fråga om utredningens förslag så omfattas inte personligt ombud av den föreslagna definitionen eftersom det varken i lag eller förordning anges att personligt ombud ska erbjudas enligt socialtjänstlagen eller av socialnämnden. Om kommunen däremot skulle välja att erbjuda personligt ombud som en insats enligt socialtjänstlagen så kommer det omfattas av begreppet socialtjänst.

5.1.4 Definitionerna av begreppet socialtjänst i annan lagstiftning bör ses över

Utredningens förslag: Regeringen bör tillsätta en utredning med uppdrag att se över omfattningen av begreppet socialtjänst i offentlighets- och sekretesslagen och lagen om behandling av personuppgifter.

Utredningen har i arbetet med att ta fram en definition av begreppet socialtjänst i socialtjänstlagen bl.a. utgått från nuvarande bestämmelser i offentlighets- och sekretesslagen och lagen om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten och förarbetena till dessa. Vid denna genomgång har framkommit att det finns vissa svårigheter i tillämpningen av dessa bestämmelser. När det gäller de kommunala invandrarbyråerna är det t.ex. svårt att utläsa vilken verksamhet som detta motsvarar i dag. Eftersom det inte finns någon verksamhet med den benämningen i kommunerna i dag är det svårt att veta när bestämmelserna ska tillämpas. När det gäller verksamhetsområdet som rör bistånd till asylsökande och andra utlänningar ser det också annorlunda ut i dag än när bestämmelserna i offentlighets- och sekretesslagen tillkom. Huvudansvaret för att lämna bistånd till asylsökande ligger i dag på Migrationsverket. Man kan därför ifrågasätta om sekretessen på detta område verkligen ska regleras genom att jämställa verksamheten med socialtjänst eller om detta helt eller delvis bör regleras särskilt.

Vidare finns verksamheter som redan när de fördes in hade en svag koppling till socialtjänsten och vars koppling nu är ännu svagare. Det gäller t.ex. ärenden om tillstånd till parkering för rörelsehindrade som fördes in i 1980 års sekretesslag. Detta då ärendena hade vissa likheter med ärenden om riksfärdtjänst som då reglerades i bestämmelsen om socialtjänstsekretess. Sekretess vid handläggning av färd-

tjänst och riksfärdtjänsten regleras dock numera särskilt i 29 kap. 6 § OSL.

Utredningens anser därmed att det finns anledning att göra en samlad översyn av definitionerna av begreppet socialtjänst i både offentlighets- och sekretesslagen och lagen om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten och uppdatera dessa så att de bättre stämmer överens med de verksamhetsområden som i dag anses utgöra socialtjänst eller bör jämföras med socialtjänst.

6 En mer enhetlig begreppsanvändning

6.1 Ansvarigt organ

6.1.1 Vilket organ ska fullgöra kommunens uppgifter?

Utredningens bedömning: Begreppsanvändningen i socialtjänstlagen ifråga om ansvarigt organ är inte stringent. Det bidrar till att lagen kan vara svår att förstå. Utredningen har övervägt om begreppet kommun eller socialnämnd skulle kunna användas i stort sett genomgående i lagen men har bedömt att det inte är lämpligt.

Av 2 kap. 4 § SoL följer att kommunens uppgifter inom socialtjänsten fullgörs av den eller de nämnder som kommunfullmäktige bestämmer (socialnämnden). Bestämmelsen kan ge intryck av att alla uppgifter inom socialtjänsten ska fullgöras av socialnämnden, trots att vissa uppgifter enligt kommunallagen är förbehållna kommunfullmäktige. Samtidigt anges det i flera bestämmelser att vissa uppgifter ska fullgöras av *kommunen*.

Både begreppet kommun och socialnämnd används således för att peka ut vilket organ som ansvarar för olika uppgifter inom socialtjänsten. Denna systematik är ibland kommunalrättsligt motiverad – t.ex. för att en viss uppgift inte får fullgöras på nämndnivå – men inte genomgående i lagen. Begreppsanvändningen kan därför bidra till att lagen upplevs svår att förstå och utredningen har övervägt om den kan göras mer enhetlig.

Kommunens respektive socialnämndens ansvar för avgifter enligt nuvarande socialtjänstlag

Vid en genomgång av de bestämmelser där kommunen pekas ut som ansvarigt organ finns det för vissa bestämmelser ett tydligt syfte med att använda begreppet kommun medan det för andra får anses mer oklart vilka överväganden som har föregått regleringen.

Valet av begreppet kommun är kanske tydligast ifråga om reglerna om kommunens yttersta ansvar i 2 kap. 1 § SoL och ansvarsfördelningen mellan kommuner i 2 a kap. SoL.

I de regleringar som rör avtal och överenskommelser med andra huvudmän anges kommunen som ansvarig. Skälet för det synes vara att de samverkande parterna bör anges på samma organisatoriska nivå, t.ex. kommun och region.¹

Vidare pekas kommunen ut som ansvarigt organ i bestämmelserna om avgifter enligt 8 kap. SoL. Av förarbetena kan inte utläsas några resonemang kring detta, men valet av kommun i stället för socialnämnd torde vara kopplat till att vissa beslut rörande avgifter anses vara en sådan viktig ekonomisk fråga som enligt 5 kap. 1 § KL är förbehållen kommunfullmäktige. Kopplingen till viktiga ekonomiska frågor och kommunens samlade resursanvändande torde även ligga till grund för att det är kommunen och inte socialnämnden som ska inrätta särskilda boenden och bostäder med särskild service. Samma sak gäller kommunens ansvar för att det finns tillgång till familjehem, hem för vård eller boende och stödboende.²

För de flesta regleringarna förs inga resonemang i förarbetena kring valet av begreppet kommun i stället för socialnämnd. Det gäller även de regleringar där valet inte är lika givet, t.ex. i fråga om kommunens ansvar att sörja för att föräldrar kan erbjudas samarbetsamtal, familjerådgivning och hjälp att träffa avtal om vårdnad, boende och umgänge. Detsamma gäller för budget- och skuldrådgivning till skuldsatta personer. Gemensamt för dessa insatser är emellertid att de flesta kommuner redan ägnade sig åt verksamheten innan den reglerades i socialtjänstlagen.³

¹ Se 2 kap. 5–7 §§, 5 kap. 1 d §, 5 kap. 6 § andra stycket, 5 kap. 8 § andra stycket, 5 kap. 8 a §, 5 kap. 9 a § och 6 kap. 3 § andra stycket SoL samt jfr prop. 2008/09:193 s. 22.

² Se 5 kap. 5 § andra stycket, 5 kap. 7 § tredje stycket och 6 kap. 2 § SoL. Enligt 5 kap. 5 § tredje stycket *får* kommunen även inrätta särskilda boendeformer för äldre människor som främst behöver stöd och hjälp i boendet och annan lättåtkomlig service och som därutöver har behov av att bryta oönskad isolering, s.k. biståndsbedömt trygghetsboende.

³ Se 5 kap. 3 § och 5 kap. 12 § SoL.

Kan begreppsanvändningen göras mer enhetlig?

Utredningen har gått igenom de bestämmelser som pekar ut kommunen respektive socialnämnden som ansvarigt organ eller annat subjekt. I syfte att göra begreppsanvändningen mer enhetlig har utredningen övervägt att genomgående använda det ena eller andra av dessa begrepp i lagen.

Att ändra begreppet socialnämnd till kommun skulle inte påverka kommunfullmäktiges möjlighet att bestämma vilken eller vilka nämnder som ska fullgöra uppgifter inom socialtjänsten. Det skulle inte heller hindra kommunfullmäktige från att själv besluta i ärenden som enligt kommunallagen ankommer på fullmäktige. Samtidigt skulle en sådan lösning kräva flera undantag, eftersom det inte alltid skulle vara lämpligt eller möjligt att ersätta socialnämnden med kommunen. Det gäller t.ex. bestämmelserna i 10 kap. SoL som reglerar socialnämndens organisation såväl som delegation och vissa befogenheter som tillfaller nämnden. Vidare skulle en sådan ändring riskera att uppfattas som otydlig, t.ex. i fråga om anmälningsskyldigheten i 14 kap. 1 § SoL. Enligt bestämmelsen är vissa myndigheter och yrkesverksamma skyldiga att genast anmäla om de i sin verksamhet får kännedom om eller misstänker att ett barn far illa, s.k. orosanmälan. I 14 kap. 1 c § SoL finns även en uppmaning till var och en som får kännedom om eller misstänker att ett barn fara illa att göra en orosanmälan. Att här använda begreppet kommun, för att peka ut mottagaren av en sådan anmälan, skulle kunna försvåra för anmälaren att förstå var han eller hon ska vända sig.

Att i stället ändra begreppet kommun till socialnämnd bedöms inte heller vara genomförbart, i vart fall inte utan flera undantag. Detta eftersom socialnämnden inte kan fullgöra alla uppgifter som föreskrivs i lagen.

Sammantaget skulle det alltså inte gå att uteslutande använda begreppet kommun eller socialnämnd i lagen. Antalet undantag bedöms bli så pass många att en ändring inte nämnvärt skulle bidra till att göra lagen tydligare och lättare att förstå. Utredningen anser därför att begreppsanvändningen i huvudsak bör stå kvar oförändrad.

6.1.2 Socialnämnden pekats ut som ansvarigt organ

Utredningens förslag: Ansvarigt organ för att fullgöra uppgifter inom socialtjänsten ändras från kommunen till socialnämnden i följande nuvarande bestämmelser:

- 5 kap. 1 b § om verkställighet av påföljden ungdomstjänst,
- 5 kap. 1 c § om medling med anledning av brott,
- 5 kap. 3 § om samarbetsamtal, avtal om vårdnad, boende och umgänge samt familjerådgivning,
- 5 kap. 12 § om budget- och skuldrådgivning,
- 6 kap. 12 § om föräldrautbildning inför adoption.

För att i någon mån ändå göra begreppsanvändningen lite mer stringent anser utredningen att begreppet kommun i vissa bestämmelser bör ändras till socialnämnd. Det handlar om bestämmelser där kommunen pekats ut som ansvarigt organ, men där det inte anges några tydliga skäl för detta i förarbetena och där utredningen bedömer att det inte finns något kommunalrättsligt hinder mot att socialnämnden fullgör uppgiften i fråga. Det är alltså fråga om sådan verksamhet där kommunfullmäktige inte vanligtvis behöver fatta några beslut, utan där den ansvariga nämnden kan utföra uppgiften.

Ungdomstjänst och medling

Den som är under 21 år och som begått brott får dömas till ungdomstjänst om han eller hon har samtyckt till det och påföljden är lämplig med hänsyn till hans eller hennes person och övriga omständigheter. Den som döms till ungdomstjänst ska utföra oavlönat arbete och delta i annan särskilt anordnad verksamhet i lägst 20 och högst 150 timmar. Kommunen är enligt 5 kap. 1 b § SoL ansvarig för att påföljden kan verkställas så snart det kan ske. Det är dock socialnämnden som ska bestämma det närmare innehållet i en utdömd ungdomstjänst. Av förarbetena följer även att det är handläggare inom socialtjänsten som kommer hålla i rutinerna kring ungdomstjänsten och ansvara för att ordna ungdomstjänstplatser.⁴

⁴ Prop. 2005/06:165 s. 66.

Kommunen ska även enligt 5 kap. 1 c § SoL sörja för att medling enligt lagen (2002:445) om medling med anledning av brott kan erbjudas när brottet har begåtts av någon under 21 år. I förarbetena anges att det inom socialtjänsten finns förutsättningar för en medlingsverksamhet av god kvalitet, med personal som har utbildning och vana att handskas med denna typ av problem. Medlingsverksamheten ligger väl i linje med andra insatser som socialtjänsten vidtar för ungdomar som har begått brott.⁵ Att just kommunen pekas ut som ansvarig berörs inte särskilt.

Utredningens bedömning är att socialnämnden bör pekas ut som ansvarigt organ i bestämmelserna om ungdomstjänst och medling.

Samarbetssamtal, avtal om vårdnad, boende och umgänge samt familjerådgivning

Enligt 5 kap. 3 § SoL ska kommunen sörja för att föräldrar kan erbjudas samtal under sakkunnig ledning i syfte att nå enighet i frågor som gäller vårdnad, boende, umgänge och frågor som gäller barnets försörjning (samarbetssamtal) samt att föräldrar får hjälp att träffa avtal enligt 6 kap. 6 §, 14 a § andra stycket eller 15 a § tredje stycket föräldrabalken. Kommunen ska även sörja för att familjerådgivning genom kommunens försorg eller annars genom lämplig yrkesmässig rådgivare kan erbjudas dem som begär det.

Ifråga om samarbetssamtal anges i förarbetena att många kommuner redan innan regleringen i socialtjänstlagen hade verksamheter med samarbetssamtal. Starka skäl ur såväl den enskildes som det allmännas synvinkel talade enligt förarbetena för att alla föräldrar bör ges möjlighet till samarbetssamtal.⁶ Socialtjänstlagen kompletterades därför med en bestämmelse om detta.

Enligt förarbetena bör det överlämnas till varje kommun att, inom ramen för befintliga resurser, avgöra hur skyldigheten att erbjuda samarbetssamtal ska fullgöras.⁷

Samarbetssamtal kan resultera i att föräldrarna avtalar om vårdnad, boende och umgänge. Dessa avtal ska enligt föräldrabalken godkännas av socialnämnden. Utredningen bedömer att socialnämnden bör kunna anges som ansvarigt organ i dessa fall.

⁵ Prop. 2005/06:165 s. 104.

⁶ Prop. 1990/91:8 s. 27 f.

⁷ Prop. 1990/91:8 s. 28.

Kommunen ska också sörja för att familjerådgivning kan erbjudas dem som begär det. Familjerådgivningen kan ges genom kommunens försorg eller annan lämplig yrkesmässig rådgivare. I förarbetena till den ursprungliga bestämmelsen övervägdes om ansvaret skulle läggas på landstinget (numera regionen) eller kommunen. Då familjerådgivningen ansågs ha nära koppling med de verksamheter som kommunen bedriver lades ansvaret på kommunen och socialtjänstlagen kompletteras med en bestämmelse om detta.⁸

När dessa uppgifter sedan fördes in i socialtjänstlagen fördes inga resonemang kring varför just kommunen skulle ha detta ansvar och inte socialnämnden. Utredningens bedömning är att ansvaret för denna uppgift likväl kan ges till socialnämnden och att bestämmelsen därför bör omformuleras.⁹

Budget- och skuldrådgivning

Enligt 5 kap. 12 § SoL ska kommunen lämna budget- och skuldrådgivning till skuldsatta personer. Innan bestämmelsen fördes in i socialtjänstlagen angavs i 2 § andra stycket 2006 års skuldsaneringslag (2006:543) att kommunerna skulle lämna råd och anvisningar i budget- och skuldrådgivning till skuldsatta personer. I förarbetena konstateras att budget- och skuldrådgivning är socialtjänst, oavsett i vilken del av den kommunala verksamheten som tjänsten erbjuds.¹⁰ Här hänvisas även till äldre förarbeten och ansvaret att ge information och rådgivning.¹¹ Ansvaret innebär enligt förarbetena ett förtydligande av det generella ansvar som en kommun har enligt socialtjänstlagen för att de som vistas i kommunen får det stöd och den hjälp de behöver.¹²

Här åsyftas troligen socialtjänstlagens bestämmelser om ansvarig kommun. I 3 kap. 1 § SoL beskrivs vissa uppgifter inom socialtjänsten och anger socialnämnden som ansvarig för bl.a. råd, stöd och annat bistånd till enskilda som behöver det.

Varför just kommunen anges som ansvarig för budget- och skuldrådgivningen berörs inte särskilt i förarbetena men det kan ha sin

⁸ Prop. 1993/94:4 s. 5 f.

⁹ I avsnitt 8.3.4 föreslås ytterligare omformulering av bestämmelsen.

¹⁰ Prop. 2005/06:125 s. 99 och 102.

¹¹ Prop. 1979/80:1 Del A s. 223.

¹² Prop. 2005/06:125 s. 276.

bakgrund i att ansvaret tidigare reglerades i en annan lag. Samtidigt är man tydlig med att budget- och skuldrådgivning är socialtjänst.

Utredningens bedömning är att socialnämnden bör pekas ut som ansvarigt organ i bestämmelsen om budget- och skuldrådgivning.¹³

Föräldrautbildning vid adoption

För att kunna ge barn som adopteras så goda förutsättningar som möjligt är deltagande i föräldrautbildning en förutsättning för att den eller de som vill adoptera ska kunna ges medgivande.¹⁴ Kommunen har enligt 6 kap. 12 § SoL ett ansvar att anvisa de blivande adoptivföräldrarna till lämplig utbildning. Ansvaret innebär således inte att kommunen själv behöver tillhandahålla utbildningen. I förarbetena anfördes att endast en liten del av kommunerna tidigare hade tillhandhållit utbildningar. Även landstingen (numera regionerna) tillhandhöll till viss del föräldrautbildningar till blivande adoptivföräldrar inom ramen för barn- och mödrahälsovården.¹⁵

Varför just kommunen anges som ansvarig i bestämmelsen berörs inte särskilt i förarbetena. Detta trots att det är socialnämnden som anges som ansvarig för övriga uppgifter enligt 6 kap. 12 § SoL. Utredningens bedömning är att socialnämnden bör pekas ut som ansvarigt organ i bestämmelsen om att anvisa lämplig utbildning till blivande adoptivföräldrar.

6.2 Insatser – ett centralt begrepp

Begreppsanvändningen i socialtjänstlagen är inkonsekvent även i andra avseenden än vad som nämns ovan. Exempelvis förekommer begreppen ”stöd och hjälp”, ”insatser” och ”social tjänst” i lagen utan att det där alltid framgår var skiljelinjen mellan dessa begrepp går eller om de allihop ger uttryck för samma sak. Vidare används begreppet ”öppna insatser” utan att lagen närmare preciserar begreppets innebörd i förhållande till ovanstående begrepp. Att olika begrepp används för att beskriva samma sak, dvs. åtgärder som socialtjänsten erbjuder enskilda med syftet att möta ett behov, försvårar förstäl-

¹³ I avsnitt 8.3.4 föreslås ytterligare omformulering av bestämmelsen.

¹⁴ Prop. 2003/04:131 s. 63.

¹⁵ Prop. 2003/04:131 s. 63.

sen av lagen. Begreppsanvändningen bör därför i denna del göras mer enhetlig.

6.2.1 Stöd, hjälp och sociala tjänster

Utredningens bedömning: Begreppsanvändningen i socialtjänstlagen bör bli mer enhetlig och begreppet insatser användas genomgående i lagen.

Utredningens förslag: Nedanstående begrepp ändras enligt följande:

- ”stöd och hjälp” ersätts av ”insatser” i nuvarande 2 kap. 1 §, 2 a kap. 1 och 2 och 4–6 §§, 5 kap. 1 § 9 och 10, 5 kap. 5 §, 5 kap. 11 §, 6 kap. 9 § och 6 kap. 15 § socialtjänstlagen,
- ”stöd- och hjälpinsatser” ersätts av ”insatser” i nuvarande 8 kap. 1 § och 2 § 2 socialtjänstlagen,
- ”social tjänst” ersätts av ”insatser” i nuvarande 3 kap. 6 § första stycket och 8 kap. 2 § 7 socialtjänstlagen,
- ”tjänst” ersätts av ”insatser” i nuvarande 8 kap. 1 § tredje stycket socialtjänstlagen,

Stöd och hjälp

Begreppet *stöd och hjälp* används i flera bestämmelser i socialtjänstlagen. Begreppet tar sikte på att socialtjänsten ska stödja och hjälpa enskilda i olika situationer att med någon form av aktivitet eller aktiviteter möta ett visst behov och nå ett visst resultat. I socialtjänstlagen används även begreppet *insatser*. Insatser syftar också till att enskilda i en viss situation med en aktivitet eller flera aktiviteter möta ett visst behov och nå ett visst resultat. Båda begreppen har funnits i socialtjänstlagen sedan den först trädde i kraft. Begreppen används i lagen om vartannat utan någon närmare beskrivning i förarbetena om varför det ena eller andra begreppet valts. I 8 kap. SoL används därtill begreppet *stöd- och hjälpinsatser*.

Begreppet insatser är enligt utredningen ett övergripande begrepp som i dag har en centralbetydelse inom socialtjänsten och därför också

används i stor utsträckning. Begreppet används exempelvis i kvalitetsbestämmelserna i 3 kap. 1 § och 14 kap. 2 § SoL. Begreppet insatser används även i 3 kap. 5 § SoL som reglerar att insatser för den enskilde ska utformas och genomföras tillsammans med honom eller henne. I fråga om tystnadsplikt enligt i 15 kap. 1 § SoL så tar den sikte på verksamhet inom yrkesmässigt bedriven enskild verksamhet som avser insatser enligt socialtjänstlagen.

Socialtjänstlagen kompletteras även av LVU och LVM i vilka begreppet insats används men inte stöd och hjälp. För att lagens begreppsanvändning ska bli mer enhetlig anser utredningen att begreppet insatser bör användas genomgående i lagen. Begreppen stöd och hjälp och stöd- och hjälpinsatser bör därför ersättas av begreppet insatser.

Social tjänst

Enligt förarbetena till socialtjänstlagen (1980:620) avses med begreppet *social tjänst* varje social insats som socialnämnden ansvarar för och som direkt eller förmedlat tjänar den enskilde och utgör medel för verksamhetens målpuppfyllelse. Härmed avses också verksamhet som socialnämnden inte direkt har hand om men har ett övergripande ansvar för.¹⁶ Begreppet social tjänst finns i dag i några bestämmelser i socialtjänstlagen. Bestämmelserna infördes i samband med 1980 års socialtjänstlag och fördes över i oförändrat skick till 2001 års socialtjänstlag utan några närmare kommentarer. I 3 kap. 6 § första stycket SoL anges i dag att socialnämnden genom hemtjänst, dagverksamheter eller annan liknande social tjänst bör underlätta för den enskilde att bo hemma och att ha kontakt med andra. Av andra stycket följer att socialnämnden även i övrigt bör tillhandahålla sociala tjänster genom rådgivningsbyråer, socialcentraler och liknande, social jour eller annan därmed jämförlig verksamhet.¹⁷ Enligt 8 kap. 2 § 7 SoL får kommunen enligt grunder som kommunen bestämmer ta ut skäligen avgifter som inte överstiger kommunens självkostnader i ett antal uppräknade fall samt annan liknande social tjänst. I 8 kap. 1 § tredje stycket hänvisas även till sådan *tjänst* som avses i 8 kap. 2 § SoL. Vidare anges i 11 kap. 8 § andra stycket SoL i fråga om förvaltningslagens (2017:900), förkortad FL, tillämpning att bestämmelserna i 10 och

¹⁶ Prop. 1979/80:1 Del A s. 153.

¹⁷ I avsnitt 25.1.2 föreslås att 3 kap. 6 § andra stycket SoL ska upphävas.

25 §§ FL inte tillämpas i fråga om uppgifter som rör någon annan sökande i ett ärende om ett sådant boende som avses i 5 kap. 5 § andra och tredje styckena eller 7 § tredje stycket eller om någon annan liknande social tjänst.¹⁸

Såsom angetts ovan strävar utredningen efter en mer enhetlig begreppsanvändning i lagen där begreppet insats bör bli ett övergripande begrepp. Såsom framgår av förarbetena till 1980 års socialtjänstlag så avses med sociala tjänster varje social insats som riktar sig till enskilda. Begreppet social tjänst bör därför i lagen ersättas av begreppet insats.

6.2.2 Insatser

Utredningens förslag: Bestämmelsen i nuvarande 3 kap. 1 § femte strecksatsen socialtjänstlagen omformuleras till att ange att socialnämnden ska erbjuda insatser i form av rådgivning, omsorg, vård, stöd och annan hjälp till enskilda som behöver det.

Det införs en ny bestämmelse som upplyser om att insatserna kan ges på två sätt: efter individuell behovsprövning eller utan föregående individuell behovsprövning.

I 3 kap. 1 § SoL finns i dag en uppräknning av vissa uppgifter inom socialtjänsten. I den femte strecksatsen anges att socialnämnden ska svara för omsorg och service, upplysningar, råd, stöd och vård, ekonomisk hjälp och annat bistånd till familjer och enskilda som behöver det. Varför just dessa begrepp räknas upp kan inte utläsas av förarbetena. Däremot framgår att bestämmelsen inte syftar till att reglera hur socialnämnden ska fullgöra uppgifterna utan att det får bedömas med utgångspunkt i behovsstrukturen i kommunen.¹⁹ Vidare framgår att kommunen, genom dessa regler, ges nödvändig kompetens att ge den enskilde stöd och hjälp även i andra situationer än dem som omfattas av rätten till bistånd.²⁰

Utredningens bedömning är att begreppen ”omsorg och service, upplysningar, råd, stöd och vård, ekonomisk hjälp och annat bistånd” delvis överlappar varandra och att bestämmelsen därför skulle kunna

¹⁸ I avsnitt 23.1.3 föreslås att 11 kap. 8 § andra stycket SoL ska upphävas.

¹⁹ Prop. 1979/80:1 Del A s. 525.

²⁰ Prop. 1979/80:1 Del A s. 188.

kortas och förenklas. I syfte att göra lagen lättare att förstå bör bestämmelsen i stället ange att socialnämnden ska erbjuda insatser i form av råd, stöd, omsorg, vård och annan hjälp till enskilda som behöver det. På detta sätt ringas även in vad som avses med begreppet insatser i socialtjänstlagen. Begreppet ”råd” ändras till ”rådgivning” för att begreppsanvändningen ska överensstämma med utredningens förslag till reglering av dokumentationsskyldigheten (se avsnitt 17.5.1). Insatser till enskilda kan ges på både individnivå och gruppnivå.

I dag kan individuellt anpassade insatser endast ges som bistånd efter behovsprövning enligt 4 kap. 1 § SoL. Utredningen föreslår i avsnitt 17 att socialnämnden även ska kunna tillhandahålla individuellt anpassade insatser utan behovsprövning. Insatser föreslås alltså kunna ges på två olika sätt: *efter* individuell behovsprövning eller *utan* föregående individuell behovsprövning.

Begrepp som tas bort i nuvarande 3 kap. 1 § SoL

Service

I förarbetena till 1980 års socialtjänstlag används begreppet service i många skilda sammanhang. Någon entydig definition finns inte.

I 3 kap. 1 § femte strecksatsen SoL är begreppet sammansatt med omsorg och bildar ”omsorg och service”. I propositionen hänvisas till detta begrepp i ett par avsnitt. Det rör sig då om allmänt inriktade insatser och projekt för barn och unga inom socialtjänsten som syftar till att ge familjer stöd i olika former. Detta benämns barnomsorg och uppges omfatta all omsorg om barn och unga.²¹

I flera fall är det just vid beskrivningen av allmänt inriktade insatser som begreppet service används i propositionen. Syftet är i dessa fall att tillhandahålla någon form av stöd eller hjälp till enskilda. Begreppet används emellertid även i förhållande till individuellt inriktade insatser, men då tillsammans med t.ex. bistånd, vård eller stöd.²² Begreppet syftar även i det sammanhanget, likt vid allmänt inriktade insatser, på att enskilda ska få stöd och hjälp av något slag.

Begreppet service i 3 kap. 1 § femte strecksatsen SoL förefaller alltså syfta på stöd och hjälp av olika slag. Därmed omfattas det av begreppet ”stöd” och ”annan hjälp” i utredningens förslag till ny for-

²¹ Prop. 1979/80:1 Del A s. 251 ff. och 492.

²² Se t.ex. prop. 1979/80:1 Del A s. 174, 275, 285, 301 f., 416 och 529.

mulering och kan tas bort utan att det innebär någon ändring i sak. I avsnitt 6.2.3 föreslår utredningen att begreppet service även tas bort i lagen i övrigt.

Upplysningar

I förarbetena till 1980 års socialtjänstlag används begreppet upplysningar i sammanhanget att det bl.a. är en viktig uppgift för socialtjänsten att i samarbete med den enskilde medverka till att denne får kännedom och kommer till insikt om hur han eller hon bör handla och vilka följderna kan väntas bli av t.ex. olika behandlingsalternativ. Sådant stöd i form av upplysningar, råd och rekommendationer etc. bör enligt förarbetena ingå som ett naturligt led i det vardagliga sociala arbetet.²³

Vidare anges att information och rådgivning till enskilda och familjer är viktiga stödinsatser. Upplysningarna kan t.ex. gälla vilka resurser som socialtjänsten har, vilka insatser som verksamheten kan göra i olika situationer, vilken hjälp som andra organ. t.ex. sjukvården kan tillhandahålla den enskilde i olika behovssituationer osv.²⁴ Utöver dessa sammanhang berörs inte begreppet närmare.

Någon entydig definition av begreppet upplysningar framgår alltså inte av förarbetena. Begreppet förefaller dock ha vissa likheter med den serviceskyldighet som regleras i 6 § andra stycket förvaltningslagen (2017:900), förkortad FL. Där föreskrivs att en myndighet ska lämna den enskilde sådan hjälp att han eller hon kan ta till vara sina intressen. Hjälpen ska ges i den utsträckning som är lämplig med hänsyn till frågans art, den enskildes behov av hjälp och myndighetens verksamhet. Denna typ av hjälp, liksom andra upplysningar, får enligt utredningen anses ingå i ”rådgivning”, ”stöd” eller ”annan hjälp”. Begreppet upplysningar kan därför tas bort utan att det innebär någon ändring i sak.

²³ Prop. 1979/80:1 Del A s. 211.

²⁴ Prop. 1979/80:1 Del A s. 222.

Ekonomisk hjälp och annat bistånd

Socialnämnden ska, enligt 3 kap. 1 § femte strecksatsen SoL, svara för bl.a. ekonomisk hjälp och annat bistånd. Att ekonomisk hjälp anges särskilt har sin bakgrund i att man vid tillkomsten av 1980 års lag sammanförde ett flertal lagar varav lagen (1956:2) om socialhjälp var en av dem. I dag är det väl känt att socialtjänstlagen reglerar både ekonomisk hjälp och annat bistånd. Begreppet hjälp omfattar både individuellt behovsprövat bistånd och annan mer allmänt inriktad hjälp. Utredningens bedömning är därför att skrivningen bör kunna förenklas genom att ekonomisk hjälp och annat bistånd ersätts med begreppet annan hjälp vilket inkluderar båda uttrycken.

Familjer

Vidare ska socialnämnden, enligt 3 kap. 1 § femte strecksatsen SoL, svara för bl.a. råd, stöd och vård till *familjer* och enskilda som behöver det. Att just familjer lyfts fram i bestämmelsen berörs inte särskilt i förarbetena men skulle kunna vara kopplat till vad som ovan anförts om begreppet ”omsorg och service” och samhällsutvecklingen vid införandet av 1980 års socialtjänstlag.²⁵

Även om det är angeläget att socialtjänsten har en helhetssyn på familjer och riktar sina insatser till familjen som en enhet, bedömer utredningen att det inte längre finns skäl för att i bestämmelsen uttryckligen hänvisa till familjer. Insatser enligt socialtjänstlagen beviljas en individ och inte en familj. Däremot kan en insats till en eller flera individer ha till syfte att främja och stötta familjen som helhet. Bestämmelsen bör – i likhet med lagen i övrigt – utgå från begreppet enskilda. Begreppet enskilda omfattar dessutom familjer, varför det inte innebär någon ändring i sak. Insatser kan även fortsättningsvis riktas till familjer som en enhet.

Insatser kan ges på två sätt

Enligt nuvarande socialtjänstlag kan enskilda erhålla insatser efter behovsprövning enligt 4 kap. 1 § SoL. Utredningen föreslår i avsnitt 17 att socialnämnden ska ges befogenhet att tillhandahålla insatser även

²⁵ Jfr prop. 1979/80:1 Del A s. 492 f.

utan föregående individuell behovsprövning. Det innebär att insatser kommer kunna ges på två sätt: *efter* individuell behovsprövning och *utan* föregående individuell behovsprövning. För att lagen ska bli lätt att förstå föreslår utredningen att det i ett andra stycket i bestämmelsen om att socialnämnden ska erbjuda insatser i form av rådgivning, omsorg, vård, stöd och annan hjälp till enskilda som behöver det ska anges att insatserna kan ges efter individuell behovsprövning eller utan föregående individuell behovsprövning.

6.2.3 Service

Utredningens bedömning: Innebörden av begreppet service i socialtjänstlagen är inte helt klar. Begreppet används även i andra sammanhang som benämning av insatser utan behovsprövning. För att göra lagen lättare att förstå och för att undvika sammanblandning av begreppets olika innebörd bör begreppet service inte användas i den nya lagen.

Utredningens förslag: Begreppet ”annan lättåtkomlig service” i nuvarande 5 kap. 5 § första och tredje styckena socialtjänstlagen ersätts av ”andra lättåtkomliga tjänster”.

Bestämmelsen i nuvarande 5 kap. 5 § andra stycket socialtjänstlagen omformuleras på så sätt att kommunen ska inrätta särskilda boendeformer för äldre personer som behöver omvårdnad och särskilt stöd.

Bestämmelsen i nuvarande 5 kap. 7 § tredje stycket socialtjänstlagen omformuleras på så sätt att kommunen ska inrätta bostäder med särskilt stöd för den som möter betydande svårigheter i sin livsföring till följd av fysiska, psykiska eller andra skäl.

Såsom framgår av avsnitt 6.2.2 föreslår utredningen att insatser ska kunna ges på två olika sätt: *efter* individuell behovsprövning (bistånd) eller *utan* föregående individuell behovsprövning. När insatser tillhandahålls utan behovsprövning i dag – även om det då bara handlar om generellt utformade insatser som är öppna för alla – så benämns

de ofta service.²⁶ Såsom beskrivits ovan används begreppet service även i förarbetena till 1980 års socialtjänstlag för att beskriva vitt skilda saker. Det används t.ex. i betydelsen samhällsservice där det tar sikte på äldre och funktionsnedsattas tillgång till livsmedelsaffärer, kommunikationer och postkontor.²⁷ Det används även för att beskriva socialtjänstens allmänt inriktade arbete med att tillhandahålla insatser men även i sammanhang som tar sikte på individuellt inriktade insatser och biståndsbeslut. I förarbetena till 1980 års socialtjänstlag beskrivs även att socialtjänsten skulle utformas som en servicebetonad samhällstjänst. Socialtjänsten skulle enligt beskrivningen vara tjänstvillig, uppmärksam samt angelägen att människor kommer och söker hjälp och råd så snart de behöver det och inte för sent. Ingen skulle behöva dra sig för att vända sig till socialtjänsten.²⁸

Begreppet serviceinsatser används även i senare förarbeten för att inom äldreomsorgen markera gränsen mellan insatser som utgör personlig omvårdnad och andra insatser såsom t.ex. städning och matdistribution.²⁹ De senare benämns ibland även insatser av servicekaraktär eller service i hemmet.³⁰

Servicetjänster är ett annat närliggande begrepp som syftar på tjänster som tillhandahålls utan föregående individuell behovsprövning med stöd av lagen (2009:47) om vissa kommunala befogenheter.

Begreppet service används således i dag i flera olika sammanhang och i socialtjänstlagen är innebörden av begreppet därför inte helt tydlig. Då utredningen föreslår att insatser ska kunna tillhandahållas utan behovsprövning, vilket i dag ofta benämns service, finns risk för att det leder till ytterligare otydligheter i fråga om begreppets innebörd i socialtjänstlagen. För att undvika sammanblandning samt för att göra lagen lättare att förstå ska begreppet service inte användas i den nya lagen.

²⁶ Prop. 1979/80:1 Del A s. 152 ff., SOU 2009:68 s. 384 ff. och s. 584 samt Kammarrätten i Jönköping den 3 mars 2017 i mål nr 3252-15, den 15 mars 2018 i mål nr 3196-16 och den 28 mars 2019 i mål nr 3660-17.

²⁷ Prop. 1979/80:1 Del A s. 272.

²⁸ Prop. 1979/80:1 Del A s. 135.

²⁹ Se prop. 2005/06:115 s. 133 ff. och SOU 2003:91 s. 370 ff. samt Bilagedel D till betänkandet, s. 12 ff.

³⁰ Se t.ex. prop. 1979/80:1 Del A s. 547, SOU 2003:91 s. 12 ff., RÅ 2008 ref 38 och Lundgren & Sunesson.

Annan lättåtkomlig service

Socialnämnden ska, enligt 5 kap. 5 § första stycket SoL, verka för att äldre människor får goda bostäder och ska därutöver ge dem som behöver det stöd och hjälp i hemmet och annan lättåtkomlig service.

Vad som avses med lättåtkomlig service beskrivs inte närmare i förarbetena. Där anförs emellertid att äldre personer, generellt sett, bor sämre än andra. I förarbetena redogörs för den s.k. pensionärsundersökningen som bl.a. undersökte den yttre miljön för pensionärer.³¹ Av resultat framgick att funktionsnedsatta hade längre väg än andra till livsmedelsaffär, kommunikation och postkontor. Äldre hade i allmänhet längre väg än yngre till sådan service. För äldre var enligt undersökningen närhet till läkare, sjuksköterska och apotek av särskild betydelse.³²

I bestämmelsen har enligt förarbetena lagts särskild vikt vid att socialnämnden ska verka för att de äldre får goda bostäder. Samtidigt är äldre människor ofta i behov av stöd och hjälpinsatser i hemmet. Såväl socialjour som andra anordningar som ger de äldre möjlighet att vid behov kunna komma i kontakt med någon är av stor betydelse för tryggheten i boendet. Vidare anförs att nämnden ska sörja för att de äldre också ges annan service som kan underlätta boendet. I bestämmelsen understryks att servicen ska vara lättåtkomlig. Äldreomsorgen måste vara så anordnad att de äldre verkligen kan få den hjälp som de behöver. Här har informationen om vilka sociala insatser som står till buds stor betydelse. Men frågan om lättåtkomligheten gäller även avstånd, kommunikationer och tider. All service kan inte ges i hemmet. Det kan bli nödvändigt att samordna insatser vid servicecentraler av olika slag.³³ Annan lättåtkomlig service förefaller här att bl.a. ta sikte på sådana allmänna tjänster som finns utanför hemmet i form av t.ex. kommunikationer, post, apotek och livsmedelsaffär.

Av ordalydelsen i 5 kap. 5 § första stycket SoL följer samtidigt att socialnämnden ska ge *dem som behöver det* stöd och hjälp i hemmet och annan lättåtkomlig service. Det indikerar att annan lättåtkomlig service också avser att tillgodose ett individuellt behov.³⁴

³¹ Pensionärsundersökningen hade till uppgift att mot bakgrund av socialpolitiska kommitténs kartläggning belysa utvecklingen och följa upp effekterna av 1964 års program. Vidare skulle utredningen kartlägga pensionärernas situation i dagens samhälle och analysera de framtida utvecklingslinjerna.

³² Prop. 1979/80:1 Del A s. 272 och 533.

³³ Prop. 1979/80:1 Del A s. 533.

³⁴ Jfr SOU 2003:91, Bilagedel D, s. 49.

Att med stöd i förarbetena närmare precisera innebörden av annan lättåtkomlig service har visat sig svårt. Begreppet förefaller ha två perspektiv dels en allmän och övergripande lättillgänglig service som finns tillgänglig för den enskilde i anslutning till bostaden och som är öppen för alla inte bara äldre, dels sådan lättåtkomlig service som ges utifrån den enskildes behov.

För att minska risken för otydlighet och sammanblandning mellan begreppets olika innebörd bör begreppet service, i nuvarande 5 kap. 5 § SoL, därför inte föras över till den nya lagen.

I fråga om sådan annan lättåtkomlig service som utgår från den enskildes behov så är det utredningens bedömning att annan lättåtkomlig service omfattas av begreppet stöd och hjälp, som anges i nuvarande 5 kap. 5 § första stycket SoL. Begreppet annan lättåtkomlig service är därför utifrån detta perspektivet överflödigt och kan tas bort i det sammanhanget. Som framgår av avsnitt 6.2.1 föreslår utredningen därtill att stöd och hjälp genomgående i den nya socialtjänstlagen ska ändras till det övergripande begreppet insatser. Någon ändring i sak avses inte och annan lättåtkomlig service omfattas även av begreppet insatser. Begreppet annan lättåtkomlig service används även i 5 kap. 5 § fjärde stycket SoL och bör mot samma bakgrund tas bort även där, se avsnitt 18.4.

När det gäller begreppet annan lättåtkomlig service ur ett allmänt och övergripande perspektiv så kan inte begreppet utifrån denna betydelse liksom ovan tas bort utan att en uppgift för socialnämnden riskerar att gå förlorad. Denna innebörd av begreppet bör därför fortsatt anges i socialtjänstlagen. Såsom utredningen anfört ovan innebär användningen av begreppet service emellertid att lagen kan uppfattas som otydlig och svårtillämpad. Enligt utredningens bedömning bör begreppet annan lättåtkomlig service kunna ersättas av *andra lättåtkomliga tjänster* som utredningen bedömer på motsvarande vis beskriver vad som avses med begreppet.

Sedan 1980 års socialtjänstlag trädde i kraft har mycket förändrats och fysisk närhet till t.ex. post är inte längre någon självklarhet eller nödvändighet. Inköp av livsmedel kan ofta göras utan att den enskilde besöker en fysisk butik. Samma sak gäller inköp av både receptfria och receptbelagda läkemedel från apotek. Dessa aspekter av lättåtkomliga tjänster, liksom allmänna kommunikationer, är inte något som socialnämnden råder över. Däremot kan och bör sådana aspekter

ter beaktas vid socialnämndens medverkan i samhällsplaneringen (se avsnitt 9).

Särskilda boendeformer för service och omvårdnad

Kommunen ska, enligt 5 kap. 5 § andra stycket SoL, inrätta särskilda boendeformer för service och omvårdnad för äldre människor som behöver särskilt stöd.

Begreppet service används alltså i beskrivningen av vad särskilda boenden för äldre personer ska innefatta. Bestämmelsen i 5 kap. 5 § andra stycket SoL fördes in i socialtjänstlagen i samband med den s.k. Ädelreformen.³⁵ Kommunen hade då redan ett visst ansvar för boende för äldre personer, s.k. servicehus. Dessa kom därefter att omfattas av det vidare begreppet särskilda boendeformer för service och omvårdnad.³⁶ Några särskilda överväganden kring valet av begreppet service kan inte utläsas av förarbetena men det kan antas vara kopplat till den tidigare benämningen servicehus.

Bestämmelsen om servicehus infördes i 1980 års socialtjänstlag. Kommunerna hade då redan börjat utveckla nya boendeformer för äldre personer. Dessa benämndes främst servicehus men även pensionärshotell, bostadshotell och liknande.³⁷ Begreppet servicehus synes ha valts för att det då var det mest etablerade begreppet för de nya boendeformerna.

I dag används begreppet service med olika innebörd, bl.a. när kommuner erbjuder insatser utan föregående individuell behovsprövning. Det finns därför risk att lagen uppfattas som otydlig om begreppet förekommer i beskrivningen av vad de särskilda boendeformerna för äldre personer ska innefatta. Då det inte heller går att utläsa några särskilda motiv till varför begreppet service ursprungligen kom att införas i denna beskrivning, anser utredningen att det bör tas bort. I stället bör det föreskrivas att kommunen ska inrätta särskilda boendeformer för äldre personer som behöver omvårdnad och särskilt stöd. Detta ger, enligt utredningen, tydligare uttryck för vad dessa boendeformer syftar till och riskerar inte att sammanblandas med andra servicebegrepp som förekommer.

³⁵ Prop. 1990/91:14.

³⁶ Prop. 1990/91:14 s. 146.

³⁷ Prop. 1979/80:1 Del A s. 283.

Kommunen får även, enligt 5 kap. 5 § tredje stycket SoL, inrätta särskilda boendeformer för äldre människor som främst behöver stöd och hjälp i boendet och annan lättåtkomlig service och som därutöver har behov av att bryta önskad isolering, s.k. biståndsbedömt trygghetsboende. Utredningen har i avsnittet ovan föreslagit att begreppet annan lättåtkomlig service ska ersättas av begreppet andra lättåtkomliga tjänster. Begreppet avser lättåtkomliga tjänster ur ett allmänt och övergripande perspektiv.

Bostäder med särskild service

Kommunen ska, enligt 5 kap. 7 § tredje stycket SoL, inrätta bostäder med särskild service för vissa personer med funktionsnedsättning som behöver ett sådant boende. Bestämmelsen om bostäder med särskild service infördes för personer som av fysiska, psykiska eller andra skäl möter svårigheter i sin livsföring och som behöver ett särskilt boende för att kunna delta i samhällets gemenskap och kunna leva som andra.³⁸

Enligt förarbetena ska boendet vara ordnat så att den enskilde kan få service och vård efter behov och oberoende av tidpunkt på dygnet.³⁹ Den enskildes behov av stöd och hjälp ska i första hand ges i det ordinarie boendet men om den enskilde efterfrågar det kan det tillgodoses i en särskild bostad. Vad som i detta sammanhang avses med begreppet service berörs inte särskilt i förarbetena men det konstateras att de bostäder det här är fråga om lämpligen kan sammanföras under beteckningen ”bostäder med särskild service”.⁴⁰ Det rör sig om ett boende där den enskilde får stöd och hjälp utifrån sina individuella behov.

Såsom framgår ovan används begreppet service i dag med olika innebörd, bl.a. när kommuner erbjuder insatser utan föregående individuell behovsprövning. Det finns därför risk att lagen uppfattas som otydlig om begreppet förekommer i beskrivningen av vad ifrågasvarande bostäder ska innefatta. För att minska risken för sammanblandning och otydlighet samt då det inte heller går att utläsa några särskilda motiv till varför begreppet service ursprungligen kom att

³⁸ Prop. 1990/91:14 s. 146.

³⁹ Prop. 1990/91:14 s. 44.

⁴⁰ Prop. 1990/91:14 s. 44.

införas här, anser utredningen att det bör tas bort i detta fall. I stället bör föreskrivas att kommunen ska inrätta bostäder med särskilt stöd.

6.2.4 Öppna insatser

Utredningens förslag: Bestämmelsen i nuvarande 3 kap. 6 a § första stycket socialtjänstlagen – som anger att socialnämnden ansvarar för att det finns tillgång till öppna insatser för att kunna möta barns, ungas och vårdnadshavares olika behov – upphävs.

Bestämmelsen i nuvarande 3 kap. 6 a § andra stycket socialtjänstlagen omformuleras till att ange att socialnämnden får, även utan vårdnadshavarens samtycke, besluta om bistånd för livsföringen till barn som har fyllt 15 år om

- det är lämpligt och barnet begär eller samtycker till det, och
- biståndet inte avser vård i familjehem, jourhem, hem för vård eller boende eller stödboende.

Enligt 3 kap. 6 a § första stycket SoL ansvarar socialnämnden för att det finns tillgång till *öppna insatser* för att kunna möta barns, ungas och vårdnadshavares olika behov. Utöver begreppen ”stöd och hjälp”, ”social tjänst” och ”vård och andra åtgärder”, för vilka redogjorts i avsnitt 6.2.1, används här ytterligare ett begrepp i socialtjänstlagen för att beskriva en aktivitet eller aktiviteter som socialtjänsten ska kunna erbjuda enskilda med syftet att möta ett visst behov och nå ett visst resultat.

Vad som avses med begreppet öppna insatser preciseras inte i lagen. Av förarbetena följer att regeringen inte velat beskriva specifika insatser alltför detaljerat i bestämmelsen. Bakgrunden är att socialtjänstlagens ramlagskaraktär enligt regeringen har stimulerat en fortlöpande metodutveckling i det sociala arbetet och sannolikt bidragit till den utbyggnad och differentiering av öppna insatser som skett. En alltför detaljerad reglering skulle därför kunna försvåra en lokal anpassning och också kunna leda till att fortsatt metod- och kunskapsutveckling bromsas in. Att öppna insatser i dag är en vanlig insatsform inom den sociala barn- och ungdomsvården leder dock enligt regeringens bedömning till att den behöver regleras så att alla kommuner har beredskap att ge öppna insatser vid behov, men också

för att insatserna ska motsvara de behov som barn, unga och föräldrar faktiskt har. Tillgången till öppna insatser skulle därför enligt regeringen regleras i socialtjänstlagen på liknande sätt som insatserna familjehem och hem för vård eller boende.⁴¹

I förarbetena beskrivs att öppna insatser som ges efter biståndsbeslut, i den officiella statistiken, benämns öppenvårdsinsatser. Det kan vara allt ifrån en särskild utsedd kontaktperson eller kontaktfamilj som stöd och hjälp åt barnet eller dennes familj till individuellt anpassade målinriktade program där barnet eller den unge är inskriven en bestämd tid. Beteckningen öppna insatser används i förarbetena som ett samlande begrepp för alla insatser som ges till barn och unga som bor i det egna hemmet. Det kan avse kontaktpersoner, kontaktfamiljer, stöd- och behandlingsinsatser som ges av yrkesverksamma eller förebyggande insatser som riktar sig till individer och grupper.⁴² Bestämmelsen infördes då det ansågs att socialnämndens ansvar för att planera sin tillgång till öppna insatser för att möta flickors och pojkers olika individuella behov behövde regleras.⁴³ Enligt förarbetena ska bestämmelsen tolkas så att det blir nödvändigt för en barn- och ungdomsvård av god kvalitet att ha en beredskap i form av tillgång till öppna insatser, som vid behov kan erbjudas barn, unga och deras föräldrar.⁴⁴

Med motsvarande syfte har utredningen i avsnitt 10 föreslagit en ny bestämmelse om att kommunen ska planera sina insatser för enskilda. Utredningens förslag är emellertid inte begränsat till barn, unga och vårdnadshavare. Planeringen ska enligt utredningens förslag avse det övergripande behovet av olika insatser. Formerna för planeringsarbetet får anpassas efter kommunens lokala förutsättningar. Vidare ska kommunen särskilt beakta behovet av tidiga och förebyggande insatser. I planeringen ska kommunen, vid behov, samverka med regionen samt andra samhällsorgan och organisationer.

Kommunen ska enligt förslaget planera sina *insatser* för enskilda. Utredningen har i avsnitt 6.2.2 föreslagit att det i socialtjänstlagen ska anges att socialnämnden ska erbjuda insatser i form av rådgivning, omsorg, vård, stöd och annan hjälp till enskilda som behöver det. De insatser som beskrivs i förarbetena till bestämmelsen om öppna insatser är sådana vilka omfattas av utredningens förslag till

⁴¹ Prop. 2012/13:10 s. 101.

⁴² SOU 2009:68 och prop. 2012/13:10 s. 99 f.

⁴³ SOU 2009:68 och prop. 2012/13:10 s. 101.

⁴⁴ Prop. 2012/13:10 s. 101.

reglering av begreppet insatser. Dessa insatser kan likt vad som anges i förarbetena till 3 kap. 6 a § första stycket SoL rikta sig till en individ eller till en grupp. Den föreslagna planeringsbestämmelsen omfattar således även öppna insatser med syftet att kunna möta barns, ungas och vårdnadshavares olika behov. Huvudsyftet med planeringsbestämmelsen är liksom i 3 kap. 6 a § SoL att socialnämnden utifrån lokala förutsättningar och behov ska ha beredskap att tillhandahålla insatser till barn men även andra enskilda. Detta är en del i en verksamhet av god kvalitet.

Utöver socialtjänstlagens nuvarande krav på god kvalitet föreslår utredningen att det ska införas ett krav på att verksamheten ska bedrivas i överensstämmelse med vetenskap och beprövad erfarenhet. Detta innebär att verksamheten ska vara förenligt med tillgänglig vetenskap och beprövad erfarenhet. Förutsättningarna för den enskilde att få en insats som faktiskt motsvarar dennes behov ökar därmed.

Utredningens bedömning är att med de föreslagna bestämmelserna om kommunens planering av insatser till enskilda och att verksamheten ska bedrivas i överensstämmelse med vetenskap och beprövad erfarenhet blir bestämmelsen i 3 kap. 6 a § första stycket SoL överflödig.

Då öppna insatser används som ett samlingsbegrepp för ett stort antal insatser som kan se väldigt olika ut skiljer sig regleringen av öppna insatser väsentligt från de om t.ex. familjehem och HVB som avser specifika insatser. Utredningen delar den bedömning som gjorts i förarbeten att öppna insatser inte bör preciseras närmare i lagen med syftet att ge utrymme för metod- och kunskapsutveckling. Då det inte går eller bör preciseras vilka insatser som avses anser utredningen emellertid att det är tveksamt om en reglering av enbart insatsformen öppna insatser fyller någon egentligen funktion. Enligt utredningens bedömning finns inte skäl att reglera en ospecificerad grupp av insatser särskilt i lagen och även av det skälet får bestämmelsen anses överflödig. Nuvarande 3 kap. 6 § första stycket SoL bör därför inte föras över till den nya lagen.

Beslut om bistånd utan vårdnadshavarens samtycke

För barn som har fyllt 15 år får nämnden, enligt 3 kap. 6 a § andra stycket SoL, besluta om *öppna insatser* även utan vårdnadshavarens samtycke, om det är lämpligt och barnet begär eller samtycker till det.

Utredningen har ovan föreslagit att bestämmelsen om öppna insats i 3 kap. 6 a § första stycket SoL ska upphävas. Vidare anser utredningen att begreppsanvändningen i socialtjänstlagen bör bli mer enhetlig. Begreppet öppna insatser som i dag bara anges i 3 kap. 6 a § SoL bör därför inte föras över i den nya socialtjänstlagen. Bestämmelsen i 3 kap. 6 a § andra stycket SoL behöver därför omformuleras.

Utredningen har föreslagit att biståndsbestämmelsen i nuvarande 4 kap. 1 § SoL ska delas i två bestämmelser en som reglerar bistånd för livsföringen och en som reglerar ekonomiskt bistånd. Öppna insatser avser inte ekonomiskt bistånd. Med utredningens förslag till ny begreppsanvändning är öppna insatser således bistånd för livsföringen. Av förarbetena till bestämmelsen om öppna insatser följer att begreppet avser insatser som ges när den enskilde bor i det egna hemmet. Som öppna insatser räknas således inte placeringar utanför det egna hemmet. Sådana insatser kan inte ges utan vårdnadshavarens samtycke.

Mot denna bakgrund bör bestämmelsen i nuvarande 3 kap. 6 a § andra stycket SoL omformuleras och i stället ange att socialnämnden får, även utan vårdnadshavarens samtycke, besluta om bistånd för livsföringen till barn som har fyllt 15 år om det är lämpligt och barnet begär eller samtycker till det, och biståndet inte avser vård i familjehem, jourhem, hem för vård eller boende eller stödboende.

6.3 Vissa andra begrepp

Utredningens förslag: Nedanstående begrepp ändras enligt följande:

- ”verka för” ersätts av ”arbeta för” i nuvarande 3 kap. 2 §, 5 kap. 1 § 1 och 6, 5 kap. 1 a §, 5 kap. 4–7 §§, 5 kap. 11 § samt 6 kap. 7 § 2 och 3 socialtjänstlagen,
- ”sörja för” ersätts av ”ansvara för” i nuvarande 5 kap. 1 § 8, 5 kap. 1 b §, 5 kap. 1 c § och 6 kap. 1 § socialtjänstlagen,
- ”se till” ersätts av ”ansvara för” i nuvarande 3 kap. 3 a § socialtjänstlagen,
- ”människor” ersätts av ”personer” i nuvarande 2 a kap. 4 § och 5 kap. 4–8 §§ socialtjänstlagen,
- ”samarbete” ersätts av ”samverkan” i nuvarande 3 kap. 1 §, 5 kap. 1 d §, 5 kap. 8 a § och 5 kap. 9 a § socialtjänstlagen,
- ”missbruk” ersätts av ”missbruk och beroende” i nuvarande 3 kap. 7 §, 5 kap. 1 § 4 och 5, 5 kap. 9 §, 5 kap. 9 a § och 8 kap. 1 § socialtjänstlagen.

Begreppet ”missbrukare” omformuleras till ”personer som har ett missbruk eller beroende” respektive ”får vård på grund av missbruk eller beroende” i nuvarande 5 kap. 9 och 9 a §§, 11 kap. 4 § och 16 kap. 10 § socialtjänstlagen

Begreppet ”missbrukare” omformuleras till ”personer som har ett missbruk eller beroende” respektive ”får vård på grund av missbruk eller beroende” i nuvarande 5 kap. 9 och 9 a §§, 11 kap. 4 § och 16 kap. 10 § socialtjänstlagen.

Verka för

I flera bestämmelser anges i dag att kommunen eller socialnämnden ska *verka för* något. Till exempel ska socialnämnden verka för att barn och unga växer upp under trygga och goda förhållanden (5 kap. 1 § 1 SoL). Socialnämnden ska även aktivt verka för att äldre män-

niskor får möjlighet att leva och bo självständigt under trygga förhållanden och ha en aktiv och meningsfull gemenskap med andra (5 kap. 4 § SoL). Vidare ska socialnämnden verka för att offentliga lokaler och allmänna kommunikationer utformas så att de blir lätt tillgängliga för alla (3 kap. 2 § SoL). Begreppet används även i ytterligare några bestämmelser.⁴⁵

Samtidigt anges det i vissa bestämmelser att socialnämnden ska *arbeta för* något. Till exempel ska socialnämnden arbeta för att förebygga och motverka missbruk av alkohol och andra beroendeframkallande medel (3 kap. 7 § SoL). Socialnämnden ska även aktivt arbeta för att förebygga och motverka missbruk bland barn och unga av alkoholhaltiga drycker, andra berusningsmedel eller beroendeframkallande medel samt dopningsmedel (5 kap. 1 § 4 SoL).

I Svensk ordbok definieras begreppet verka för som att ”fortlöpande inrikta sina krafter på ett visst resultat” medan begreppet arbeta för innebär att ”utföra handlingar som frambringar något resultat”. Den nyansskillnad som eventuellt finns mellan dessa begrepp torde inte vara uppenbar för tillämparen och begreppen bör därför kunna likställas. Enligt Bonniers synonymordbok är begreppen dessutom synonyma.⁴⁶

Begreppet arbeta för beskriver enligt utredningen på ett mer lättbegripligt sätt vad som avses.⁴⁷ För att lagens begreppsanvändning ska bli mer enhetlig och lagen lättare att förstå bör därför verka för ändras till arbeta för. Någon ändring i sak avses inte.

Sörja för

I flera bestämmelser anges i dag att kommunen eller socialnämnden ska *sörja för* något. Till exempel ska kommunen sörja för att påföljden ungdomstjänst kan verkställas så snart det kan ske (5 kap. 1 b § SoL). Därutöver ska socialnämnden sörja för att den som behöver vårdas eller bo i ett annat hem än det egna tas emot i ett familjehem, hem för vård eller boende eller stödboende (6 kap. 1 § SoL). Begreppet används även i ytterligare några bestämmelser.⁴⁸

⁴⁵ 5 kap. 1 § 6, 1 a §, 5–7 §§, 11 § och 6 kap. 7 § 2 och 3 SoL.

⁴⁶ Walter (2008).

⁴⁷ 3 kap. 7 § och 5 kap. 1 § 4 och 5 SoL.

⁴⁸ 5 kap. 1 § 8, 1 c §, 3 § och 6 kap. 1 § SoL.

Samtidigt anges det i vissa bestämmelser att kommunen eller socialnämnden ska *ansvara för* något. Till exempel ansvarar varje kommun för att det finns tillgång till familjehem, hem för vård eller boende och stödboenden (6 kap. 2 § SoL). Socialnämnden ansvarar även för att ett barn, som utsatts för brott, och dennes närstående får det stöd och den hjälp som de behöver (5 kap. 11 § tredje stycket SoL).

Begreppet *sörja för* är synonymt med begreppet *ansvara för*.⁴⁹ Begreppet *sörja för* är dock, enligt utredningens uppfattning, ålderdomligt och används sällan i modernt språkbruk. För att göra begreppsanvändningen mer modern och lagen lättare att förstå bör begreppet *sörja för* därför ersättas av begreppet *ansvara för*. Någon ändring i sak avses inte.

Se till

I 3 kap. 3 a § SoL anges i dag att socialnämnden ska *se till* att det finns rutiner för att förebygga, upptäcka och åtgärda risker och missförhållanden inom socialtjänstens verksamhet rörande barn och unga.⁵⁰ Utredningen har ovan föreslagit att *sörja för* ska ersättas av *ansvara för*. I Svensk ordbok definieras begreppet *se till* som ”att ta på sig det praktiska ansvaret för något”. I Bonniers synonymordbok uppges begreppet *se till* dessutom vara synonymt med både begreppet *ansvara för* och *sörja för*.⁵¹ För att göra begreppsanvändningen mer enhetlig i lagen bör begreppet *se till* därför ersättas av begreppet *ansvara för*. Någon ändring i sak avses inte.

Människor

Begreppet *människor* och *personer* används i dag växelvis i flera bestämmelser. Till exempel anges det i 5 kap. 4 § första stycket SoL att socialtjänstens omsorg om äldre ska inriktas på att äldre *personer* får leva ett värdigt liv och känna välbefinnande. I paragrafens andra stycke anges att socialnämnden ska verka för att äldre *människor* får möjlighet att leva och bo självständigt under trygga förhållanden och

⁴⁹ Svenska akademins ordlista, <https://svenska.se/> (hämtad 2020-06-06).

⁵⁰ I avsnitt 11.2 föreslås att bestämmelsens nuvarande begränsning till verksamhet rörande barn och unga tas bort.

⁵¹ Walter (2008).

ha en aktiv och meningsfull tillvaro i gemenskap med andra. Även i 5 kap. 5 § SoL används begreppet människor och personer i samma paragraf. Människa eller människor såväl som person eller personer används därtill i ytterligare några bestämmelser.⁵²

Sammantaget används begreppet personer i större utsträckning i lagen än begreppet människor. Begreppen är dock synonyma med varandra.⁵³ För att göra begreppsanvändningen mer enhetlig anser utredningen att begreppet människor som huvudregel bör ersättas av personer. Någon ändring i sak avses inte.

Den s.k. portalparagrafen (1 kap. 1 § SoL) reglerar de övergripande målen för socialtjänsten. Där anges att samhällets socialtjänst på demokratins och solidaritetens grund ska främja människornas ekonomiska och sociala trygghet, jämlikhet i levnadsvillkor och aktiva deltagande i samhällslivet. Socialtjänsten ska under hänsynstagande till människans ansvar för sin och andras sociala situation inriktas på att frigöra och utveckla enskildas och grupperns egna resurser. Verksamheten ska bygga på respekt för människornas självbestämmanderätt och integritet.

Portalparagrafens språkliga utformning och övergripande karaktär skiljer sig från lagens bestämmelser i övrigt. Eftersom paragrafens utformning är etablerad och vedertagen inom socialtjänsten, anser utredningen att användningen av begreppet människor lämpligen bör kvarstå i denna.

Samarbete

I socialtjänstlagen används i dag både begreppet samverkan och samarbete. Begreppet *samverkan* används i 2 kap. 6 § SoL där det anges att kommunen får träffa överenskommelser med regionen, Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen om att, inom ramen för socialtjänstens uppgifter, samverka i syfte att uppnå en effektiv användning av resurser. I 3 kap. 4–5 §§ SoL anges att socialnämnden i fråga om uppsökande verksamhet och utförande av insatser, när det är lämpligt respektive vid behov, ska samverka med andra samhällsorgan, organisationer och andra föreningar. I frågor som rör barn som far illa

⁵² I fråga om människa se 1 kap. 2 § (utredningen föreslår dock att hela bestämmelsen ska utgå, se avsnitt 25.1.2), 2 a kap. 4 § och 5 kap. 6–8 §§ SoL samt i fråga om person t.ex. 4 kap. 2 a §, 5 kap. 8 a § och 5 kap. 9 a §.

⁵³ Walter (2008).

eller riskerar att fara illa ska socialnämnden enligt 5 kap. 1 a § SoL samverka med samhällsorgan, organisationer och andra som berörs. Även i fråga om äldre och personer med funktionsnedsättning finns i 5 kap. 5 respektive 8 § SoL bestämmelser om samverkan med regionen, andra samhällsorgan och organisationer.

Begreppet *samarbete* används i 3 kap. 1 § SoL där det anges att det till socialnämndens uppgifter hör att medverka i samhällsplaneringen och i samarbete med andra samhällsorgan, organisationer, föreningar och enskilda främja goda miljöer i kommunen. I 5 kap. 1 d §, 8 a § och 9 a § SoL anges att i fråga om barn och unga som vårdas utanför hemmet, personer med funktionsnedsättning och personer med missbruk ska kommunen ingå en överenskommelse med regionen om ett samarbete.

I Socialstyrelsens termbank anges att begreppet samverkan avser ”övergripande gemensamt handlande på organisatoriskt plan för ett visst syfte” och att samarbete avser ”gemensamt bedrivet arbete som gäller en avgränsad uppgift”. Detta antyder att det skulle finnas en viss skillnad mellan begreppen. I Svenska akademins ordlista anges emellertid att samverka avser just att samarbete. Samarbete beskrivs som att arbeta tillsammans för ett gemensamt syfte. I Bonniers synonymordbok uppges begreppen dessutom vara synonymer till varandra.⁵⁴

Det finns inte någon enhetlig användning av begreppen samverkan och samarbete i lagstiftning eller förarbeten.⁵⁵ I fråga om de nu aktuella bestämmelserna synes begreppen enligt förarbetena syfta på samma sak och båda begreppen används i merparten av förarbetena oavsett om den aktuella bestämmelsen använder begreppet samverkan eller samarbete.⁵⁶ Begreppsanvändningen bör därför kunna göras mer enhetlig. Då begreppet samverkan – inte samarbete – används i kommunallagen (2017:725) och förvaltningslagen (2017:900) anser utredningen att detta begrepp bör användas i stället för samarbete i ovan nämnda bestämmelser.

Begreppet samarbete används även i 5 kap. 1 § 2 och 8 SoL men då i relation till enskilda familjer, dvs. inte som ovan i relation till

⁵⁴ Walter (2008).

⁵⁵ Jfr t.ex. Socialstyrelsens termbank, Prop. 2017/18:151 s. 25 ff., SOU 2017:77 s. 48, Sveriges Kommuner och Landsting (2019). *Kommunal avtalsamverkan II – Socialtjänst*, s. 32 f., 3 kap. 17 § lagen (2016:1145) om offentlig upphandling,

⁵⁶ Jfr Prop. 1979/80:1 Del A s. 162 och 528 f., Prop. 1987/88:176 s. 109 f., Prop. 1992/93:159 s. 199, Prop. 1997/98:1 Utgiftsområde 10 s. 10 ff. och 18 f., Prop. 2002/03:53 s. 57 ff., Prop. 2008/09:193 s. 13 f., Prop. 2012/13:77 s. 9 ff. och 17 f., prop. 2016/17:53 s. 23 ff.

olika samhällsorgan och föreningar. Exempelvis ska socialnämnden enligt 5 kap. 1 § 2 SoL i nära samarbete med hemmen främja en allsidig personlighetsutveckling och en gynnsam fysisk och psykisk utveckling hos barn och unga. Vidare ingår begreppet i benämningen samarbetsamtal för föräldrar i 5 kap. 3 § SoL. Att i dessa sammanhang använda sig av begreppet samarbete framstår enligt utredningen som mer naturligt och begreppet bör därför vara kvar.

Missbruk och missbrukare

Den nuvarande socialtjänstlagen använder begreppet *missbruk* i stället för det i dag etablerade begreppet *missbruk och beroende*.⁵⁷ Med missbruk avses ett skadligt bruk där användandet leder till problem, på ett sätt som skadar hälsan och/eller får sociala konsekvenser. Vid beroende kan förutsättningarna vara precis desamma men med det tillägget att det finns ett medicinskt konstaterat beroendetillstånd.⁵⁸ Behovet av sociala insatser kan vara detsamma vid både missbruk och beroende. Valet av sociala insatser är alltså inte kopplat till tillståndet eller konsekvenserna utan till den enskildes behov.

Utredningens bedömning är att lagen bör återspegla den utveckling i begreppsanvändningen som skett inom missbruks- och beroendevården och att de bestämmelser som i dag tar sikte på missbruk bör omformuleras till att i stället ange *missbruk och beroende* respektive *missbruk eller beroende*.⁵⁹

Någon ändring bör emellertid inte göras i 3 kap. 6 b § SoL eftersom den nuvarande formuleringen – risk för missbruk av beroendeframkallande medel – är kopplad till de grunder för tvångsvård som anges i LVU. Denna bestämmelse bör därför behålla sin nuvarande formulering. Inte heller bör någon ändring göras i 12 kap. 9 § SoL enligt vilken socialnämnden vid iakttagelser som tyder på att nya medel används för missbruksändamål eller att ändringar sker i missbruksmönster av kända medel utan dröjsmål ska anmäla det till Folkhälsomyndigheten.

⁵⁷ Se t.ex. prop. 2012/13:77, Socialstyrelsen (2019), *Nationella riktlinjer för vård och stöd vid missbruk och beroende* och Sveriges Kommuner och Landsting (2018), *Handlingsplan mot missbruk och beroende*.

⁵⁸ Sveriges Kommuner och Landsting (2018), *Handlingsplan mot missbruk och beroende*, s. 17 f.

⁵⁹ 3 kap. 7 §, 5 kap. 1 § 4–5, 5 kap. 9–9 a §§, 8 kap. 1 § SoL.

I socialtjänstlagen används i dag begreppet *missbrukare* för att beskriva den som har ett missbruk eller beroende. Utredningen anser att en sådan kategorisering är otidsenlig och kan bidra till stigmatisering. Begreppet missbrukare bör därför inte användas i den nya lagen. De aktuella bestämmelserna bör i stället omformuleras så att de tar sikte på *personer som missbrukar eller är beroende* respektive *den som har ett missbruk eller beroende*. I stället för vård av missbrukare bör lagen ange *vård på grund av missbruk eller beroende*.⁶⁰

⁶⁰ 5 kap. 9–9 a §§ 11 kap. 4 § och 16 kap. 10 § SoL.

7 Socialtjänstens mål

7.1 En målinriktad ramlag

7.1.1 Mål och principer på olika nivåer

Socialtjänstlagen har utformats med syftet att den ska vara en målinriktad ramlag, och de mål som anges i lagen har stor betydelse för hur socialtjänstens verksamhet inriktas och utformas.

Ytterst följer socialtjänstens mål av grundlagen. Det inledande kapitlet i regeringsformen (RF) anger ramarna för den offentliga verksamheten i stort. I 1 kap. 2 § RF anges bl.a. att den offentliga makten ska utövas med respekt för alla människors lika värde och för den enskilda människans frihet och värdighet. Den enskildes personliga, ekonomiska och kulturella välfärd ska vara grundläggande mål för den offentliga verksamheten och det allmänna ska särskilt trygga rätten till arbete, bostad och utbildning samt verka för social omsorg och trygghet och för goda förutsättningar för hälsa. Bestämmelsen tillkom 1976 i samband med att grundläggande rättigheter infördes i regeringsformens andra kapitel.¹

Bestämmelsen ger uttryck för vissa särskilt viktiga mål för den samhälleliga verksamheten och riktar sig till alla som utövar offentlig makt. Den ger inte upphov till några rättigheter för medborgarna. I förarbetena uttalades att den enskildes välfärd är det övergripande målet med den politiska verksamheten och att det är naturligt att de rättigheter som har ett nära samband med denna målsättning kommer till uttryck i grundlagen. Det ansågs dessutom nödvändigt att individer har en viss materiell standard för att demokratin ska fungera.

¹ SOU 1975:75 s. 183 f. och prop. 1975/76:209, s. 137 f.

Övergripande mål

I socialtjänstlagens (2001:453), förkortad SoL, inledande målbestämelse anges att samhällets socialtjänst på demokratins och solidaritetens grund ska främja människornas ekonomiska och sociala trygghet, jämlikhet i levnadsvillkor och aktiva deltagande i samhällslivet. Under hänsynstagande till människans ansvar för sin och andras sociala situation ska socialtjänsten inriktas på att frigöra och utveckla enskildas och grupperns egna resurser. Verksamheten ska bygga på respekt för människornas självbestämmanderätt och integritet.

Dessa mål är övergripande i meningen att de avser alla verksamheter inom socialtjänsten oavsett om det gäller arbete på samhälls-, grupp- eller individnivå.

Under arbetet med 1980 års socialtjänstlag (1980:620) spelade utformandet av lagens övergripande mål en viktig roll. Inte minst var det genom dessa mål som den nya inriktningen på en samhällelig tjänst för frigörande och utveckling av människors resurser kom till uttryck. Idén om övergripande mål var ny inom sociallagstiftningen. Inga samlande mål fanns i de äldre fattigvårdslagarna och de detaljerade speciallagar som under mitten av 1900-talet gällde barn- och ungdomsvården, nykterhetsvården och socialvården. De övergripande mål som infördes i lagen tillkom efter en lång process, där politiker, forskare, socialarbetare och klientorganisationer tog aktiv del.² Sammantaget uttrycker de övergripande målen en starkt positiv förväntan på såväl samhällets som den enskildes vilja och förmåga till en utveckling. I det låg en tilltro den nya socialtjänstens vilja och förmåga att utveckla nya arbetsformer och insatser i samverkan med både den enskilda och andra delar av samhället.

Socialutredningen tog i sitt principbetänkande *Mål och medel* (SOU 1974:39) ställning till vilka övergripande mål, som bör vara vägledande för socialtjänsten. Socialutredningen konstaterade att socialtjänsten är en del av samhällets verksamhet, för vilken övergripande mål är fastställda i regeringsformen. Socialutredningen stannade ändå för några generella begrepp vid diskussionen om de övergripande mål som bör vara vägledande för all verksamhet inom socialtjänsten. Det gällde demokrati, jämlikhet och solidaritet samt trygghet. Dessa

² Alexandersson, P. (2018). *Socialtjänstens värdegrunder – etik i förarbeten och lagar om fattigvård, socialvård och socialtjänst*. Stockholm; Ersta Sköndal Bräcke Högskola., s. 62 ff.

mål blev utgångspunkten för Socialutredningens förslag till den inledande målparagrafen i socialtjänstlagen.

Förslaget fick starkt stöd i remissbehandlingen av principbetänkandet, även om det förekom viss kritik mot att målen var alltför allmänt hållna och att socialtjänsten bara delvis kunde bidra till att de uppnås. I propositionen 1979/80:1 om socialtjänsten framhölls att de övergripande målen i första hand bör ses som politiska riktmärken för socialtjänstens långsiktiga utveckling. Särskilt betonades att målen markerar ett nytt förhållningssätt i det dagliga mötet med människor med en människosyn präglad av en positiv tilltro till den enskildes egen förmåga. Vid riksdagsbehandlingen slöt riksdagen enhälligt upp bakom propositionens förslag till övergripande mål för socialtjänsten.

Principer

Socialtjänstens mål har formulerats i anslutning till några principer som anges i förarbetena till 1980 års socialtjänstlag. Det handlar om helhetssyn, frivillighet och självbestämmande samt normalisering.

Utmärkande för socialtjänsten ska vara en helhetssyn på enskildas och grupper sociala situation i förhållande till hela den sociala miljön.³ En grundläggande motivering för införandet av socialtjänstlagen var att det behövdes ett uppbrott från den traditionella socialvården, där verksamheten var uppdelad på olika funktioner och lagar och hade en tendens att stanna vid den enskildes ”symptom” utan att söka finna ett djupare sammanhang.⁴ En samlad lagstiftning är därför en del av en helhetssyn inom socialtjänsten. Helhetssynen ska sedan tillämpas i socialtjänstens arbete med stöd av lagen, vid medverkan i samhällsplanering lika väl som vid insatser till enskilda.⁵

Frivillighet och självbestämmande är en annan princip för såväl lagens utformning som arbetet enligt lagen. Till skillnad från de äldre socialvårdslagarna utformades socialtjänstlagen för att endast omfatta insatser i frivilliga former. Bestämmelserna om insatser utan samtycke fördes till LVU och LVM. Av frivilligheten och självbestämmandet följer att den enskilde själv bestämmer om han eller hon ska ta emot erbjudande om en viss social tjänst och att det slutligen är den en-

³ Prop. 1979/80:1 Del A s. 1.

⁴ Prop. 1979/80:1 Del A s. 125.

⁵ Prop. 1979/80:1 Del A s. 207 f.

skilde själv som gör valet av insats då det finns flera alternativ. Principen motiverades mot bakgrund av att den sociala vården i Sverige historiskt hade präglats av auktoritet och kontroll. I förarbetena framhålls dock att socialtjänsten ska räkna med både samhällets och den enskildes eget ansvar. Socialtjänsten ska inte vara kravlös.⁶

I socialtjänstlagens förarbeten framhålls också normaliseringsprincipen som ett riktmärke för socialtjänstens olika verksamheter. Med normalisering avses att samhällets insatser stödjer medborgarens strävan efter att så långt möjligt kunna vara som andra och ha det som andra, vilket samtidigt betyder rätt att vara sig själv. Normalisering hade tidigare varit en viktig inriktning för socialt stöd till äldre personer och personer med funktionsnedsättning, t.ex. för möjligheterna till stöd i det egna hemmet. Nu bedömdes normalisering behöva få en bredare tillämpning också inom delar av socialtjänsten, inte minst genom det strukturinriktade arbetet. Områden som särskilt nämns i förarbetena är behandling av barn och unga samt insatser för personer med missbruksproblem. Förebyggande stödinsatser i hemmet och så lite särskiljande former som möjligt för vård utom hemmet är en del av normaliseringen inom dessa områden.⁷

Kompletterande mål och principer

De övergripande målen kompletterades i 1980 års socialtjänstlag med underordnade mål för socialtjänstens s.k. huvudfunktioner. Efter som de övergripande målen var allmänt hållna kom de underordnade målen att bli viktiga för att konkretisera socialtjänstens ansvar och uppgifter. Huvudfunktionerna delades in i följande typer av insatser:

- Strukturinriktade insatser, som syftar till en god samhällsmiljö. Hit räknas medverkan i samhällsplaneringen, arbete med sociala problem i samhället, uppsökande verksamhet.
- Allmänt inriktade insatser, varmed menas generellt utformade sociala insatser inom exempelvis barnomsorgen och äldreomsorgen
- Individuellt inriktade insatser, som avser sociala tjänster direkt anpassade till den enskilde individens behov.

⁶ Prop. 1979/80:1 Del A s. 210 ff.

⁷ Prop. 1979/80:1 Del A s. 212 f.

Enligt förarbetena kan dessa huvudfunktioner inte alltid klart avgränsas från varandra.⁸ Flera av de underordnade målen kom att formuleras med inriktning på grupper av människor som bedömdes vara särskilt viktiga i socialtjänstens arbete. Målen för dessa grupper kunde beröra strukturella, allmänt inriktade och individuella insatser. Till stor del preciserade dessa mål vad lagens värdestruktur betyder för socialtjänstens dagliga arbete.

Även de övergripande principerna för socialtjänstens arbete kompletteras i förarbetena med ytterligare principer vid socialtjänstens arbete. Det gäller bl.a. principerna om kontinuitet, flexibilitet och närhet vid vård utom det egna hemmet.⁹

Inga ändringar av de övergripande målen och principerna vid tidigare översyner av lagen

De övergripande målen och principerna har inte närmare berörts i de översyner och ändringar som gjorts av socialtjänstlagen sedan den först infördes.

Av direktiven till Socialtjänstkommittén och Socialtjänstutredningen framgick att regeringen ansåg att det synsätt som kommer till uttryck i socialtjänstlagens målformuleringar ska ligga fast.¹⁰ Socialtjänstkommittén fann i sitt arbete att portalparagrafen hade ett starkt stöd hos både förtroendevalda och tjänstemän i kommunerna.¹¹

I förslaget till den nu gällande socialtjänstlagen konstaterade regeringen att lagens portalparagraf hade haft stor betydelse för inriktningen av det sociala arbetet. Bestämmelsen tydliggör och anger riksdagens ambitioner med lagverket, även om bestämmelsens juridiska status i den rättsliga processen kan diskuteras.¹² Den nya socialtjänstlagen innebar inte någon förändring av lagens grundläggande utgångspunkter såsom individens självbestämmande, inflytande och helhetssynen i det sociala arbetet.¹³

När det gäller de underordnade målen har det gjorts flera ändringar och tillägg. Se vidare i nästa kapitel om socialtjänstens inriktning på grupper och enskilda.

⁸ Prop. 1979/80:1 Del A s. 121, 137 ff. och 152 ff. samt jfr SOU 1977:40.

⁹ Prop. 1979/80:1 Del A s. 213 ff.

¹⁰ SOU 1994:139 s. 307 f. och SOU 1999:97 Del B, s. 11.

¹¹ SOU 1994:139 s. 307 f.

¹² Prop. 2000/01:80 s. 82.

¹³ Prop. 2000/01:80 s. 86.

Det har också tillkommit bestämmelser med generella krav på bl.a. god kvalitet och tillgång till personal inom socialtjänsten som inte ingår i målbestämmelsen.

7.1.2 Mål och principer i den nya socialtjänstlagen

Även om en del av de historiska förhållanden som var aktuella när socialtjänstlagen först tillkom har förändrats, så är de grundläggande målen, principerna och värderingarna alltjämt aktuella. Behovet av att markera ett nytt sammanhang mellan verksamheter som tidigare reglerades för sig har ersatts av ett behov av att markera vissa gemensamma nämnare i en socialtjänst som alltmer kommit att präglas av specialisering inom olika områden.

Andra syften med de övergripande målen som framhålls i socialtjänstlagens förarbeten är alltjämt aktuella. Målen är fortfarande viktiga som politiska riktmärken för socialtjänstens långsiktiga utveckling och som markeringar av ett förhållningssätt inom socialtjänsten som utgår från en människosyn präglad av en positiv tilltro till den enskildes egen förmåga. Samtidigt ska målen givetvis också gälla för socialtjänstens verksamhet i dag och inte endast i ett längre tidsperspektiv.

När principerna och målen först formulerades så var det i ett sammanhang där de förväntades öppna för och stimulera till utvecklingen av nya arbets- och organisationsformer inom socialtjänsten. Ytterligare mål och krav bidrog till att precisera målen inom vissa områden medan rättspraxis och normering på myndighetsnivå antogs kunna bidra med förtydliganden inom andra. Ännu när den nu gällande socialtjänstlagen trädde i kraft spelade frågor om kunskapsutveckling och kunskapsstyrning en underordnad roll i förarbetena, även om krav på ett systematiskt kvalitetsarbete infördes i lagen.

I dag är det angeläget att betona vikten av att de principer och mål som gäller för socialtjänsten måste kopplas till hur verksamheten sammantaget kan säkerställa jämlikhet, jämställdhet och likvärdighet. Utredningen vill därför framhålla att arbetet med att följa principerna och uppnå målen förutsätter ett systematiskt kvalitetsarbete med uppföljning, användning av vetenskap och beprövad erfarenhet samt reflektion över normer och värderingar som kan påverka bemötandet av den enskilde. I nästa avsnitt beskriver utredningen vad detta

konkret kan handla om när det gäller att synliggöra, förebygga och motverka omotiverade skillnader som hotar jämlikhet, jämställdhet och likvärdighet inom socialtjänsten. I avsnitt 12.2.2 lämnar utredningen förslag om nya bestämmelser i lagen om uppföljning av verksamhetens kvalitet och i avsnitt 13.2 om ett respektfullt bemötande av den enskilde.

I utredningens förslag till ny socialtjänstlag har den nuvarande målbestämmelsen placerats i ett kapitel direkt efter det inledande kapitlet om lagens innehåll. Den nuvarande bestämmelsen har också delats upp i flera paragrafer. Därmed framgår det tydligare vilken del av den nuvarande målbestämmelsen som anger de övergripande målen och vilka delar som avser andra krav och inriktningar.

Målbestämmelserna i den nya lagen föreslås också kompletteras på vissa punkter, se vidare om det i de följande avsnitten i detta kapitel.

7.2 Jämställdhet som mål

Som framgår ovan ska utredningen föreslå en lag som understödjer tillgången till en jämlik, jämställd och likvärdig socialtjänst.

Jämlikhet var ett centralt begrepp när socialtjänstlagen först infördes. I förarbetena till 1980 års socialtjänstlag framhålls att en utjämning av klyftor i samhället är ett centralt socialpolitiskt mål. Enligt förarbetena kan begreppet jämlikhet visserligen vara svårt att bestämma eftersom olika människor sätter värde på olika förhållanden i sin livssituation. I den socialpolitiska verkligheten ansågs målen dock vanligen vara mer konkreta. Dessa mål innebär att i bestämda avseenden minska stora och påtagliga skillnader i olika gruppers levnadsförhållanden eller att motverka de utvecklingsfaktorer i samhället som bidrar till att öka skillnaderna. I ett sådant socialpolitiskt arbete bedömdes socialtjänsten spela en viktig roll. Främjandet av jämlikhet i levnadsvillkor infördes därför som ett av verksamhetens övergripande mål.¹⁴

I förarbetena nämns inte jämställdhet som ett särskilt område för socialtjänsten eller som en särskild aspekt av jämlikhet. Inte heller i de översyner av socialtjänstlagen som gjordes under 1990-talet togs jämställdhetsfrågor upp som ett eget område eller som en särskild aspekt av jämlikhet. I den nu gällande socialtjänstlagen (2001:453)

¹⁴ Prop. 1979/80:1 Del A s. 133 f.

kvarstår målet om att främja jämlikhet i levnadsvillkor medan jämställdhet inte nämns i lagtexten eller lagens förarbeten.

Samtidigt som socialtjänstlagen först trädde i kraft och började tillämpas togs dock flera steg i Sverige mot dagens jämställdhetspolitik och jämställdhet i samhället. Det gjordes som ett resultat av en aktiv kvinnorörelse och efter internationella diskussioner och beslut.

Den internationella utvecklingen

Förenta Nationerna och dess globala påverkan

År 1975 arrangerades den första stora kvinnokonferensen i Mexico City av Förenta Nationerna (FN). Därefter antog FN:s generalförsamling 1979 Kvinnokonventionen. Som första land i världen ratificerade Sverige denna konvention 1980.

År 1995 arrangerades FN:s fjärde världskvinnokonferens i Peking. Vid konferensen antogs en global handlingsplan, den s.k. Pekingplattformen. Handlingsplanen innebär bl.a. att perspektiv som tillgodoser kvinnors och mäns olika villkor och behov ska inarbetas i lagstiftning, statlig policy, statliga program och projekt samt att den inverkan ett policybeslut får på kvinnor och män ska analyseras innan besluten fattas.¹⁵

Jämställdhet mellan kvinnor och män hör till de allmänna principerna i FN:s internationella konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning (artikel 3) som Sverige undertecknade 2007 och ratificerade året efter.¹⁶

Europarådets konvention om förebyggande och bekämpning av våld mot kvinnor och våld i hemmet

Europarådet antog den 11 maj 2011 en konvention om förebyggande och bekämpning av våld mot kvinnor och våld i hemmet, den s.k. Istanbulkonventionen. Denna konvention fokuserar på medlemsstaternas skyldighet att bekämpa människohandel och fördömer alla former av våld mot kvinnor och våld i hemmet. Konventionen slår också fast att våld mot kvinnor är ett uttryck för historiskt ojämlika

¹⁵ Regeringens skrivelse 2016/17:10 s. 59 f.

¹⁶ Regeringskansliet (2014). *Konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning*, s. 3 och 8.

maktförhållanden mellan kvinnor och män som har lett till att män dominerar och diskriminerar kvinnor och som hindrar kvinnors utveckling.

Med stor oro konstateras i konventionen att kvinnor och flickor ofta utsätts för våld, såsom våld i hemmet, sexuella trakasserier, våldtäkt, tvångsäktenskap, hedersrelaterat brott och könsstympning. Detta är en allvarlig kränkning av flickors och kvinnors mänskliga rättigheter och utgör ett stort hinder för att uppnå jämställdhet mellan kvinnor och män.¹⁷

Sverige undertecknade Istanbulkonventionen i maj 2011.¹⁸ Tre år senare trädde konventionen i kraft.¹⁹

Europeiska unionens arbete med jämställdhet

Europeiska unionen (EU) agerar på flera grunder för likabehandling av kvinnor och män. Principen att kvinnor och män ska ha lika lön för lika arbete ingår i de europeiska fördragen sedan 1957. EU har också möjlighet att agera för lika möjligheter för likabehandling av kvinnor och män i arbetslivet. Artikel 157 i fördraget om europeiska unionens funktionssätt, det s.k. EUF-fördraget, tillåter EU att vidta positiva åtgärder för att förbättra kvinnors förutsättningar inom detta område. Med stöd av artikel 19 i EUF-fördraget kan EU anta lagstiftning för att bekämpa alla former av diskriminering, inklusive könsdiskriminering. Vidare har EU antagit lagstiftning mot människohandel, särskilt handel med kvinnor och barn, genom artiklarna 79 och 83 i EUF-fördraget.

Den viktigaste äldre lagstiftningen inom EU som har bäring på den svenska socialtjänstlagen avser

- successivt genomförande av principen om likabehandling av kvinnor och män i fråga om social trygghet (Rådets direktiv 79/7/EEG),

¹⁷ Europarådet (2011). *Europarådets konvention om förebyggande och bekämpning av våld mot kvinnor och av våld i hemmet. Istanbul den 11 maj 2011*. Europarådets fördragsserie nr 210 (www.coe.int/conventionviolence).

¹⁸ Ds 2012:52 s. 19.

¹⁹ Regeringskansliet, Faktapromemoria 2015/16:FPM68. *EU:s tillträdande till Europarådets konvention om förebyggande och bekämpning av våld mot kvinnor och av våld i hemmet (Istanbulkonventionen)*. Socialdepartementet 2016-04-08.

- genomförande av principen om likabehandling av kvinnor och män när det gäller tillgång till och tillhandahållande av varor och tjänster (Rådets direktiv 2004/113/EG) samt
- förebyggande och bekämpande av människohandel, om skydd av dess offer (Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/36/EU).

Olika insatser för jämställdhet har efter hand utvecklats av EU. På initiativ av Sverige inrättades i december 2006 Europeiska jämställdhetsinstitutet (EIGE) i Vilnius, med det övergripande målet att bidra till och stärka jämställdheten, bl.a. genom jämställdhetsintegrering av all EU-politik och nationell politik. Programmet Rättigheter, jämlikhet och medborgarskap finansierar projekt för jämställdhet och mot våld mot kvinnor enligt förordning EU nr 1382/2013 från den 17 december 2013. I december 2015 offentliggjorde EU-kommissionen dokumentet *Strategic engagement for gender equality* med en uppföljning och förlängning av jämställdhetsstrategin för åren 2010–2015. För 2019 utökade EU de budgetposter som används för att bekämpa och skydda mot alla typer av våld mot kvinnor och för att främja diskrimineringsförbudet och jämställdheten (budgetpost 330201 och 330202).

CEMR-deklarationen – ett åtagande för jämställdhet på lokal nivå i Europa

Kommun- och regionförbundens samarbetsorganisation i Europa, Council for European Municipalities and Regions (CEMR), har utfärdat en deklARATION för jämställdhet mellan kvinnor och män på lokal och regional nivå. Denna deklARATION är ett verktyg för kommuner, landsting och regioner att integrera jämställdhetsperspektivet i det politiska beslutsfattandet och i den praktiska verksamheten. DeklARATIONEN omfattar alla aspekter av verksamheten, dvs. såväl det politiska arbetet som arbetsgivarfrågor och servicen till invånarna. Sveriges Kommuner och Regioner står bakom CEMR-deklARATIONEN och rekommenderar svenska kommuner, landsting och regioner att underteckna den. I december 2019 hade 111 svenska kommuner anslutit sig till Europarådets deklARATION CEMR.

Sommaren 2018 antog CEMR-konferensen ett nytt positions-papper och en handlingsplan för jämställdhetsarbetet under de kommande åren.²⁰

7.2.1 Den svenska jämställdhetspolitiken

Vägen till dagens jämställdhetspolitik

Jämställdheten vann alltmer terräng i svensk politik och lagstiftning under 1970- och 1980-talen. Det gällde inom flera områden. En läroplan från 1969 ställde krav på att skolan skulle verka för jämställdhet och i skattepolitiken avskaffades sambeskattningen två år senare. Vidare infördes föräldraförsäkringen 1974 och den moderna abortlagen (1975:595) året. Ytterligare några år senare infördes lagen (1979:1118) om jämställdhet mellan kvinnor och män i arbetslivet med förbud mot könsdiskriminering i arbetslivet. Denna lag kritiserades på flera punkter av Jämställdhetsutredningen i betänkandet *Tio år med jämställdhetslagen* (SOU 1990:41) och ersattes med en ny jämställdhetslag (1991:433). Ett par år senare kompletterades lagen med en ny policy för jämställdhet och ett fokus på bl.a. jämställdhetsstatistik.²¹

Efter världskvinnokonferensen i Peking 1995 påbörjades arbetet i Sverige med att implementera ”gender-mainstreaming”, på svenska kallat jämställdhetsintegrering. Det arbetet innebär att beslutsfattare på alla nivåer och vid varje beslutstillfälle ska fråga sig hur ett förslag skulle påverka kvinnor respektive män om det genomfördes. Jämställdhetsintegrering har därefter blivit den huvudsakliga strategin för att förverkliga de jämställdhetspolitiska målen i Sverige.²²

²⁰ Sveriges Kommuner och Regioner, *CEMR-deklaration*: <https://skr.se/demokratiledningstyrning/manskligarattigheter/jamstallldhet/jamstallldhet/cemrdeklarationen.5809.html> (hämtad 2020-03-25).

²¹ Prop. 1993/94:147 s. 17 f. och 79 f.

²² Regeringens skrivelse 2016/17:10 s. 45 ff. och Jämställdhetsmyndigheten (2019). *Jämställdhetsintegrering i utveckling – stärkt arbete med jämställdhetsintegrering genom Modellmyndigheter och samverkan*. Rapport 2019:10.

Mål och delmål för jämställdhetspolitiken

Dagens jämställdhetspolitik har som utgångspunkt att kvinnor och män ska ha samma makt på kollektiv nivå att forma samhället och på individuell nivå forma sina liv. Under detta följer sex delmål:

1. En jämn fördelning av makt och inflytande. Kvinnor och män ska ha samma rätt och möjlighet att vara aktiva medborgare och att forma villkoren för beslutsfattande.
2. Ekonomisk jämställdhet. Kvinnor och män ska ha samma möjligheter och villkor i fråga om betalt arbete som ger ekonomisk självständighet livet ut.
3. Jämställd utbildning. Kvinnor och män, flickor och pojkar, ska ha samma möjligheter och villkor när det gäller utbildning, studieval och personlig utveckling.
4. Jämn fördelning av det obetalda hem- och omsorgsarbetet. Kvinnor och män ska ta samma ansvar för hemarbetet och ha möjligheter att ge och få omsorg på lika villkor.
5. Jämställd hälsa. Kvinnor och män, flickor och pojkar, ska ha samma förutsättning för en god hälsa och erbjudas vård och omsorg på lika villkor. Mäns våld mot kvinnor ska upphöra. Kvinnor och män, flickor och pojkar, ska ha samma rätt och möjlighet till kroppslig integritet.²³

Samtliga delmål i jämställdhetspolitiken är relevanta för socialtjänstens ansvarsområden utifrån socialnämndens yttersta ansvar för kommuninvånarna. Socialtjänsten uppmärksammas dock särskilt av regeringen i förhållande till delmålen om jämställd hälsa och att mäns våld mot kvinnor ska upphöra.

Delmålet jämställd hälsa avser fysisk, psykisk och sexuell/reproduktiv hälsa, och omfattar såväl förebyggande folkhälsoarbete som åtgärder och insatser till enskilda personer gällande socialtjänst, stöd och service till personer med funktionsnedsättning samt hälso- och sjukvård. Delmålet har formulerats för att harmonisera väl med rådande lagstiftning, bl.a. socialtjänstlagen. Det infördes mot bakgrund av skillnader i kvinnors och mäns hälsoutveckling och villkor inom vård och omsorg och innebär bl.a. en social omsorg där bemötande, be-

²³ Regeringens skrivelse 2016/17:10 s. 70 ff.

havsbedömning, innehåll och omfattning av socialtjänstinsatserna är jämställda.²⁴ Särskilt framhåller regeringen jämställdheten inom äldreomsorgen. En god offentligt finansierad omsorg ger ökad möjlighet till livskvalitet och självbestämmande för äldre kvinnor och män och ger även ökad möjlighet till ekonomisk självständighet för kvinnor i förvärvsaktiv ålder.²⁵

Socialtjänstens betydelse framhålls också av regeringen för delmålet om att mäns våld mot kvinnor ska upphöra. Det handlar om förebyggande arbete mot våld i vissa delar av socialtjänsten, lokal samverkan med Polismyndigheten och kvalitetskontroll av socialtjänstanknutna insatser för våldsutsatta.²⁶

Överenskommelse mellan regeringen och Sveriges Kommuner och Regioner

För att stärka jämställdhetsarbetet lokalt och regionalt har regeringen och Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) beslutat om en treårig överenskommelse med insatser i förhållande till samtliga delmål under perioden 2018–2020. Syftet med överenskommelsen mellan staten och SKR 2018–2020 är att främja utvecklingen i riktning mot de jämställdhetspolitiska målen. Målen med överenskommelsen är att:

- Stärka och utveckla samverkan på det jämställdhetspolitiska området mellan staten, SKR, kommuner och landsting.
- Stärka och utveckla jämställdhetsarbetet i kommuner och landsting i förhållande till de jämställdhetspolitiska delmålen.
- Stärka och utveckla kvinnofridsarbetet i kommuner och landsting utifrån målsättningarna i den nationella strategin för att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor och i enlighet med det sjätte jämställdhetspolitiska delmålet.

Under de tre åren kommer det jämställdhetspolitiska delmålet ”jämställd hälsa” att vara i fokus tillsammans med insatser mot mäns våld mot kvinnor inklusive hedersrelaterat våld och förtryck.²⁷

²⁴ Regeringens skrivelse. 2016/17:10 s. 81 f.

²⁵ Regeringens skrivelse. 2016/17:10 s. 172 f.

²⁶ Regeringens skrivelse 2016/17:10 s. 126 ff.

²⁷ Sveriges Kommuner och Regioner, *Stöd till jämställdhetsarbete*: <https://skr.se/demokratiledningstyring/manskligarattigheter/jamstalldhet/jamstalldhet.5874.html> (hämtad 2020-04-16).

7.2.2 Jämställdhet i socialtjänsten

Utredningen har gett Birgitta Svensson, lektor i socialt arbete vid Karlstad Universitet, i uppdrag att beskriva kunskapsläget gällande bemötande och insatser inom socialtjänsten utifrån ett jämställdhetsperspektiv. Sammanställningen bygger på svenska rapporter och svensk vetenskaplig publicering åren 2009–2019 och rör områdena barn och unga, missbruk och beroende, funktionsnedsättning, mäns våld mot kvinnor samt äldreomsorg.

Birgitta Svensson konstaterar att könsuppdelad statistik är ett första viktigt steg för att få en överblick av könsmönster i tillgång till insatser. Inom de flesta av socialtjänstens områden och på en övergripande nivå finns det i dag officiell statistik rörande insatser som visar på fördelning mellan män och kvinnor respektive mellan pojkar och flickor. Samtidigt saknas i stor utsträckning statistik i förhållande till den enskildes behov, socialtjänstens bedömningar och olika typer av insatser.

Samtidigt är könsuppdelad statistik inte tillräckligt för att kunna identifiera och förstå eventuell ojämställdhet. Skillnaderna behöver i stället förstås dels utifrån om de är motiverade eller omotiverade utifrån den enskildes behov och önskemål, dels om skillnaderna är ett resultat av en snedvridning i bemötande och bedömning på grund av könsstereotypa föreställningar, så kallad genusbias. En sådan helhetsanalys inom socialtjänsten är bristfällig, det har gjorts färre jämställdhetsanalyser inom socialtjänsten än inom till exempel hälso- och sjukvården.

Detta avsnitt bygger på Birgitta Svenssons beskrivning.

Omotiverade skillnader

Den hittills första studien om omotiverade skillnader i tillgång till insatser inom socialtjänsten publicerades 2018. Studien genomfördes inom sociala barn- och ungdomsvården på uppdrag av Myndigheten för vård- och omsorgsanalys med syfte att (1) ta fram och pröva kriterier för att bedöma förekomsten av omotiverade skillnader när det gäller flickors och pojkars tillgång till insatser samt (2) bedöma om det förekommer omotiverade skillnader i flickors och pojkars tillgång till insatser inom social barn- och ungdomsvård.

Kriterier för att bedöma förekomsten av omotiverade skillnader togs fram utifrån socialtjänstens verksamhet, handläggningsprocess och relevant regelverk. En omotiverad skillnad definieras i studien som en skillnad som inte går att förklara av någon eller några av följande punkter:

- Skillnaden kan förklaras av att det finns skillnader i barnens behov.
- Skillnaden kan förklaras av att barnets behov bättre tillgodoses eller ska tillgodoses av någon annan huvudman, t.ex. inom skolan eller hälso- och sjukvården, av barnet självt eller av familjens eget nätverk.
- Skillnaden beror på sådana skillnader i samtycke eller åsikter och inställning hos vårdnadshavarna och/eller barnen, beroende på situation, som socialtjänsten ska beakta.

För att pröva kriterierna och bedöma eventuell förekomst av omotiverade skillnader genomfördes en kvantitativ analys av 223 beslutsunderlag rörande barnavårdsutredningar. Analysen visade att det är möjligt att studera omotiverade skillnader inom den sociala barn- och ungdomsvården med hjälp av strukturerad dokumentation. Därmed är det möjligt att inkludera såväl jämställdhets- som jämlikhetsperspektivet som en naturlig del i utvecklingen av systematisk uppföljning inom social barn- och ungdomsvård.

Konkret visade resultaten att pojkar med utländsk bakgrund var den grupp som socialtjänsten bedömde var i minst behov av stöd från socialtjänsten och den grupp för vilka vårdnadshavares samtycke till insatser saknades i störst utsträckning. Skillnaden i beslut av insatser var omotiverad i förhållande till pojkarnas behov eller till att behov bättre kunde tillgodoses på annat sätt. Däremot kunde skillnaden motiveras utifrån socialtjänstens ansvar att beakta vårdnadshavares och barns samtycke och inställning.

Utifrån studiens resultat gavs rekommendationer till regeringen att se till att jämlikhetsperspektivet ingår som en väsentlig del i arbetet med att utveckla en nationell struktur för uppföljning.

Studien visar också på vikten av att inkludera flera bakgrundsfaktorer för att förstå eventuella könsskillnader. Om inte hänsyn tagits i studien till barnets ursprung hade resultatet lett till felaktiga slutsatser om att flickor generellt bedöms ha mer behov än pojkar och att flickor har lättare att beviljas insatser än pojkar utifrån vård-

nadshavares samtycke. Studien visar därmed på begränsningarna med att identifiera omotiverade skillnader enbart utifrån kön. Det är viktigt att vara medveten om att skillnader kan vara relaterade till kön och samtidigt exempelvis till ålder, socioekonomisk status, härkomst, sexuell läggning, funktionsförmåga och bostadsort.²⁸

En modell som inkluderar faktorer på flera nivåer behöver därför användas för att förstå olika samband och utfall i relation till kön, vilket även poängteras i en genusmedicinsk kunskapsöversikt från SKR och i Socialstyrelsens rapport om jämställdhetsperspektivet i öppna jämförelser inom socialtjänsten.

Omotiverade skillnader behöver också förstås i förhållande till genusbias, se nedan.²⁹

Genusbias

Till skillnad från analys av omotiverade skillnader innebär analys av genusbias ett mer renodlat jämställdhetsfokus och en tydligare koppling till normer och könsstereotypa föreställningar. Genusbias har främst studerats inom hälso- och sjukvården. Där innebär det att:

- vården tolkar behov utifrån stereotypa föreställningar om kön så att likartade behov uppfattas olika beroende på om den enskilde är en kvinna eller en man.
- vården bortser från könsskillnader som även handlar om livsvillkor och skilda förväntningar på kvinnor respektive män – eller att vården är omedveten om eller bortser från faktiska skillnader mellan könen och inte tar hänsyn till könsspecifika förhållanden.
- vården gör den enskilde könstypisk genom att ta för givet att personen passar in i stereotypa uppfattningar om hur kvinnor respektive män ”är”. Trots att det finns könsspecifika skillnader är det viktigt att inte betrakta kvinnor och män som homogena grupper. Då finns det risken för ytterligare en genusbias: att utgå från påvisade könsskillnader i mötet med den enskilde i stället för att utgå från individen.

²⁸ Myndigheten för vård- och omsorgsanalys, Vårdanalys (2018). *Lika läge för alla? – om omotiverade skillnader inom den sociala barn- och ungdomsvården*. Rapport 2018:10.

²⁹ Sveriges Kommuner och Landsting, SKL (2014). *(O)jämställdhet i hälsa och vård*. Reviderad upplaga, och Socialstyrelsen (2015). *Barn och unga i psykiatrisk tvångsvård – om rättigheter och tvångsåtgärder*.

Dessa punkter är relevanta också för analyser och diskussioner om genusbias också inom socialtjänsten.

Genusbias inom delar av socialtjänstens område

Under senare år tycks ekonomiskt bistånd, som inte ingår i utredningens uppdrag, vara det område där förekomsten av genusbias studerats mest inom socialtjänsten.³⁰ Även inom andra delar av socialtjänsten har dock betydelsen av genusbias påvisats.

När det gäller missbruksvården har studier visar på könsspecifika behov samtidigt som normen för missbrukaren många gånger är en man. Det finns t.ex. skillnader i vilken utsträckning män respektive kvinnor får frågor om alkohol- och drogvanor samtidigt som den alkoholrelaterade dödligheten särskilt ökar bland äldre kvinnor och bland kvinnor med förgymnasial utbildning.³¹ Samtidigt har studier visat att behandlingsresultat inom missbruksvården är bättre för kvinnor än för män. Kvinnors behandling anpassas i större utsträckning utifrån kvinnornas specifika behov, främst i relation till tidigare trauman såsom prostitution, misshandel och våldtäkter. Traditionellt har missbruksvården fokuserat på orsaken till kvinnors missbruk medan mäns missbruksbeteenden inte på samma sätt analyserats. Det är också vanligare att kvinnor får vård i den psykiatriska öppenvården medan män vårdas i slutenvården eller kriminalvården.³²

Vid stöd till personer med neuropsykiatrisk funktionsnedsättning finns flera exempel på risk för genusbias som kan vara av betydelse för socialtjänstens bemötande, bedömningar och val av insatser. Neuropsykiatrisk funktionsnedsättning upptäcks senare hos flickor än pojkar med motsvarande diagnos. Därmed får flickor tillgång till

³⁰ Fäldt, J. & Kullberg, C. (2012). *Implications of Male and Female Same-gender Dyads*. Journal of Social Service Research. 38 (5): /12–726., Stranz, H., Wiklund, S. och Karlsson, P. (2017). *The Wide-Meshed Safety Net. Decision-Making on Social Assistance Eligibility in Sweden*. European Journal of Social Work 20 (5). samt Hussenius, K. (2019). *Intersectional patterns of social assistance eligibility in Sweden*. Nordic Social Work Research, 1–15.

³¹ Sveriges Kommuner och Landsting, SKL (2014). *(O)jämsliddhet i hälsa och vård*. Reviderad upplaga, s. 55 f.

³² Storbjörk, J. (2011). *Gender differences in substance use, problems, social situation and treatment experiences among clients entering addiction treatment in Stockholm*. Nordic Studies on Alcohol and Drugs 28(3).

viktiga insatser senare än vad pojkar får.³³ Flickor lider oftare av samtidig depression och ångest samt är mer socialt fungerande och mindre utåtagerande än pojkar med samma diagnos.³⁴ Skillnader i diagnostik är också en av förklaringarna till könsskillnader när det gäller tillgång till insatser inom funktionshinderområdet. Utifrån detta har det påvisats ett behov av att uppmärksamma även andra diagnoser liksom könsspecifika skillnader vid upptäckt, bedömning och val av insats.³⁵

I en studie om utredningar och bedömningar inom den sociala barn- och ungdomsvården framkommer att mammors föräldraförmåga utreds och bedöms utifrån fler aspekter än pappors och med ett tydligt fokus på omsorg, närvaro och känslomässigt stöd.³⁶ Individerna (föräldern) görs könstypisk och skillnaderna förstärks utifrån stereotypa föreställningar om vad mammor respektive pappor klarar av. I en annan studie framkommer att ungdomar i samhällsvård har mer kontakt med sina mammor än pappor. Det kan ha olika orsaker, bl.a. socialtjänsten eller vårdmiljöerna är ”mödrinriktade” och inte betraktar pappor som lika viktiga.³⁷

Inom äldreomsorgen finns det risk för att biståndshandläggares handläggning påverkas av de äldres kön. Detta kan yttra sig i att kvinnor och män delvis beviljas olika stödinsatser, till exempel att kvinnor oftare beviljas hjälp med dusch medan män oftare beviljas promenader fastän behoven egentligen är desamma. Kvinnor och män kan också beviljas olika mycket stödinsatser till exempel att män beviljas mer tid då handläggaren bedömer att mannen inte klarar hushållsarbetet. På motsvarande sätt kan kvinnor få mer tid på grund av att de efterfrågar mer stöd av hemtjänstpersonal som en följd av högre ambitioner i hushållet.³⁸

³³ Westman Andersson, G. (2013). *Autism in preschoolers – assessment, diagnostic and gender aspects*. Doktorsavhandling, Göteborgs universitet, Institutionen för neurovetenskap och fysiologi.

³⁴ Kopp, S. (2010). *Girls with social and/or attention impairments*. Doktorsavhandling, Göteborgs universitet, Institutionen för neurovetenskap och fysiologi.

³⁵ Socialstyrelsen (2011). *Insatser till kvinnor och män med funktionsnedsättning – kartläggning och analys av könsskillnader inom LSS och SoL*.

³⁶ Östberg, F. (2014). *Using Consensual Ideology – a way to Sift Reports in Child Welfare*. The British Journal of Social Work. Volume 44, 1.

³⁷ Lundström, T. & Sallnäs, M. (2009). *Samhällsvårdade ungdomars kontakter med föräldrar och syskon?* Socionomen 2009:6, forskningssupplement Nr 26.

³⁸ Gunnarsson, E. och Szebehely, M. (red.) (2009). *Genus i omsorgens vardag*. Stockholm. och Hussenius, K. (2019). *Intersectional patterns of social assistance eligibility in Sweden*. Nordic Social Work Research, 1–15.

Studier inom området mäns våld mot kvinnor och våld i nära relationer har indikerat att bemötande, bedömning och val av insats kan påverkas av den professionelles syn på orsaker till våldet. I en studie utgick kvinnorna i personalgruppen i större utsträckning än männen från det strukturella feministiska perspektivet om könsmaktsdimensionen och våldets uttryck för mäns överordning och kvinnors underordning. Männerna i personalgruppen utgick från det relationella perspektivet som ser på våld som ett resultat av konflikt mellan två parter. Det relationella perspektivet innebar att männens behov tydligare lyftes fram men också att våldet mot kvinnan neutraliserades och att nödvändiga riskbedömningar inte gjordes.³⁹

Genusbias och mötet mellan den enskilde och handläggaren

Det kan vara svårare att bedöma genusbias än omotiverade skillnader eftersom mötet i sig mellan den enskilde och handläggaren är präglad av normer och en förförståelse hos båda parter. Genusbias inom socialtjänsten behöver särskilt uppmärksammas utifrån att verksamheten ska bygga på respekt för människornas självbestämmanderätt och integritet (1 kap. 1 § SoL) och att insatser för den enskilde i första hand ska utformas och genomföras tillsammans med den enskilde (3 kap. 5 § SoL).

Konkret innebär detta något av ett dilemma utifrån ett jämställdhetsperspektiv. Den enskilde som söker stöd eller utreds inom socialtjänsten bär själv med sig föreställningar av vad som förväntas av en som man eller som kvinna, och som därmed kan påverka den enskildes åsikter och inställning – vilket handläggaren är skyldig att beakta. Det går därmed inte säga att det enbart är handläggarens könsstereotypa föreställningar som ligger till grund för eventuell genusbias inom socialtjänsten utan kan även förklaras av att handläggaren beaktar den enskildes önskemål. Handläggaren behöver dock undvika att ensidigt bekräfta rådande normer vid bemötande, bedömning och val av insatser och i stället synliggöra könsstereotypa föreställningar.

³⁹ Mattsson, T. (2013). Motstånd och neutralisering. Kön, makt och professionalitet i arbetet med våld i nära relationer. *Socialvetenskaplig tidskrift* nr 3–4, 2013.

Könsmönster vid stöd till närstående

Kvinnors stöd till närstående är i tid räknat något mer omfattande än mäns. Könsskillnaderna är samtidigt betydligt mer påtagliga när det gäller vilken typ av anhörigstöd som ges och de upplevda konsekvenserna för män och kvinnor.⁴⁰ Det är vanligare att söner hjälper sina gamla föräldrar med praktisk hjälp medan döttrar ger kroppsnära omsorg och mer krävande typ av omsorg. Studier visar vidare att döttrar som hjälper sina gamla föräldrar påverkas mer negativt psykiskt och i sitt eget arbete, än söner som hjälper sina föräldrar. Det är även vanligare att mammor jämfört med pappor slutar arbeta när de får barn med funktionsnedsättning, vilket i sin tur påverkar flera viktiga hälsofrämjande faktorer såsom att upprätthålla sociala kontakter, ekonomisk trygghet och självständighet.⁴¹

7.2.3 Socialtjänsten ska främja jämställda levnadsvillkor

Utredningens förslag: Socialtjänsten ska främja människornas jämlika och jämställda levnadsvillkor.

I dag anges jämlikhet i levnadsvillkor som ett av de övergripande målen i socialtjänstlagens inledande målbestämmelse. När det målet formulerades var jämställdhetspolitiken relativt outvecklad. Inte heller i de översyner av socialtjänstlagen som gjordes under 1990-talet togs jämställdhetsfrågor upp som ett eget område eller som en särskild aspekt av jämlikhet. I den nu gällande socialtjänstlagen (2001:453) kvarstår målet om att främja jämlikhet i levnadsvillkor medan jämställdhet inte nämns i lagtexten eller lagens förarbeten.

Utredningen anser att socialtjänsten ska främja både jämlika och jämställda levnadsvillkor, vilket kräver att båda begreppen tydligt anges bland socialtjänstens övergripande mål. Jämlikhet och jämställdhet hänger nära samman, men är inte samma sak. Jämlikhet handlar om rättvisa villkor mellan individer och grupper i samhället medan jämställdhet gäller förhållandet mellan kvinnor och män, flickor och pojkar.

⁴⁰ Ulmanen, P. (2017). *Anhörigomsorgens pris för döttrar och söner till omsorgsbehövande föräldrar*. I Gunnarsson, E. och Szebehely, M. (Red.) *Genus i omsorgens vardag* (3 uppl.). Malmö: Gleerups.

⁴¹ Socialstyrelsen (2012). *Anhöriga som ger omsorg till närstående – omfattning och konsekvenser* och Socialstyrelsen (2014). *Anhöriga som ger omsorg om närstående – fördjupad studie av omfattning och konsekvenser*.

Genom att ange både jämlikhet och jämställdhet i de övergripande målen blir det tydligt att socialtjänsten särskilt måste arbeta med jämställdhet. Jämlikhet i vissa avseenden får inte uppnås på bekostnad av jämställdheten.

Under de decennier som gått sedan socialtjänstlagen först trädde i kraft har jämställdhetspolitiken fått en central ställning i det svenska samhället. Jämställdhet är en global frågeställning som engagerar flera av de internationella organ som Sverige deltar i. Den tydliga uppmaningen är där att se jämställdhet som en från jämlikhet separerad fråga samt att ta aktiv del i arbetet med jämställdhet mellan kvinnor och män. Sverige hör till de länder som varit först med att på olika sätt bejaka denna uppmaning. I dag räknas Sverige som ett bland de främsta länderna när det gäller resultaten av detta arbete, men det innebär inte att vi är jämställda.

Det har också blivit tydligt att socialtjänsten måste möta behov hos enskilda i ett samhälle som inte är jämställt. Med medvetenhet och kunskap om förhållandet mellan kvinnor och män, flickor och pojkar har socialtjänsten stora möjligheter att främja jämställdhet. I annat fall riskerar socialtjänsten att bevara och till och med förstärka bristande jämställdhet. Den kunskapssammanställning som utredningen gjort visar att det inom socialtjänstens olika områden finns risk för genusbias vid bemötande, bedömning och val av insatser vilket skulle kunna utgöra en negativ påverkan för den enskilde i mötet med socialtjänsten. Kunskapssammanställningen understryker vikten av att jämställdhet uttryckligen anges i socialtjänstlagens målbestämmelse. Detta för att öka förutsättningarna för goda levnadsförhållanden för alla i samhället och likvärdigheten i förhållande till socialtjänstens arbete.

I avsnittet om socialtjänstens övergripande mål konstaterar utredningen att arbetet med att uppnå de övergripande målen behöver kopplas till ett systematiskt kvalitetsarbete. Utredningen vill framhålla tre delar av ett sådant kvalitetsarbete som särskilt viktiga för att främja både jämlika och jämställda levnadsvillkor: uppföljning av omotiverade skillnader, användning av vetenskap och beprövad erfarenhet om hur omotiverade skillnader kan förebyggas och motverkas samt reflektion om normer och värderingar som kan påverka bemötandet av den enskilde. I avsnitt 13.2.5 lämnar utredningen förslag om nya bestämmelser i socialtjänstlagen inom dessa områden.

När det gäller jämställda levnadsvillkor anser utredningen att socialtjänsten i första hand bör arbeta med följande uppgifter:

- Att synliggöra och beakta skillnader mellan flickor och pojkar och kvinnor och män som är av betydelse för socialtjänstens verksamhet på samhälls-, grupp- och individnivå
- Att genomföra verksamheten så att omotiverade skillnader inte bevaras eller förstärks genom socialtjänstens arbete
- Att vara medveten om risker för genusbias i olika delar av socialtjänstens verksamhet och att hantera dessa risker så att jämställdheten främjas.

För implementeringen av det nya målet om att socialtjänsten ska främja jämställda levnadsvillkor kan resultat och erfarenheter från SKR:s arbete med modellkommuner för jämställdhetsintegrering ge vägledning.⁴² I de resultatrapporter som hittills publicerats framkommer flera framgångsfaktorer för jämställdhetsintegrering som rör styrning och ledning av satsningen liksom förankring och gemensam målbild.⁴³

7.2.4 Uppdrag om fördjupad beskrivning av genusbias inom socialtjänsten

Utredningens förslag: Regeringen bör ge lämplig myndighet i uppdrag att göra en fördjupad beskrivning och analys av aspekter av genusbias inom socialtjänstens område.

Inom vård- och omsorgsområdet har de aspekter som definierar genusbias främst beskrivits inom hälso- och sjukvården. Det behövs också en fördjupad beskrivning och analys av dem utifrån socialtjänstens uppdrag, ansvar och förutsättningar. En sådan beskrivning och analys behövs för att nå förändring även i det dagliga mötet mellan den enskilde och professionella inom socialtjänsten.

⁴² Jämställdhetsmyndigheten (2019). *Jämställdhetsintegrering i utveckling – stärkt arbete med jämställdhetsintegrering genom Modellmyndigheter och samverkan*. och Sveriges Kommuner och Landsting, SKL (2019). *Modellkommuner 2017–2018*. Resultatrapport från en satsning på jämställdhetsintegrerad ledning och styrning.

⁴³ Sveriges Kommuner och Landsting, SKL (2019). *Modellkommuner 2017–2018*. Resultatrapport från en satsning på jämställdhetsintegrerad ledning och styrning.

Utredningen föreslår därför att regeringen ger lämplig myndighet i uppdrag att göra en fördjupad beskrivning och analys av aspekter av genusbias inom socialtjänstens område. Uppdraget bör genomföras i anslutning till det arbete med jämställdhetsintegrering som påbörjats av Jämställdhetsmyndigheten på uppdrag av regeringen.

Syftet med uppdraget bör vara att ta fram underlag som kan användas i utbildning och annan kompetensutveckling samt ge konkreta utgångspunkter för verksamhetsutveckling avseende exempelvis bemötande och uppföljning inom socialtjänsten. Uppdraget behöver därför genomföras i nära samverkan med företrädare för huvudmän, verksamhet och professionella.

Genomförandet av uppdraget förutsätter också ett tydligt brukar- och närståendeperspektiv som omfattar genusbias i förhållande till barns och vuxna.

7.3 Ett förebyggande perspektiv

7.3.1 Socialtjänsten och förebyggande arbete

När socialtjänstlagen först infördes i början av 1980-talet beskrevs det förebyggande arbetet som utmärkande för den nya socialtjänsten. Det förebyggande arbetet bedömdes vara viktigt på flera nivåer. På strukturell nivå betonades socialtjänstens medverkan i samhällsplaneringen. För grupper och enskilda betonades vikten av samhällsarbete och insatser i samband med en aktiv uppsökande verksamhet med information och erbjudande av tjänster. En förutsättning för att socialtjänstens insatser i olika avseenden skulle få en förebyggande effekt var bl.a. att orsakerna till behovet av insatser var klarlagt.⁴⁴

I samband med Socialtjänstkommitténs översyn av socialtjänstlagen under 1990-talet kom det förebyggande arbetet i fokus igen. Kommittén bedömde att socialtjänstens ansvar för förebyggande arbete behövde klargöras för att få ett större genomslag i praktiken. Inom flera områden föreslog kommittén nya eller ändrade regler, som dock inte genomfördes av regeringen.⁴⁵

I direktiven till denna utredning framhålls det förebyggande arbetet som centralt för en hållbar socialtjänst. Regeringen konstaterar att ambitionerna med 1980 års socialtjänstlag inte infriats när det gäller

⁴⁴ Prop. 1979/80:1 s. 136, 155–159.

⁴⁵ SOU 1994:139 s. 387 ff.

förebyggande arbete. Med socialtjänstens ökade ansvar för nya grupper och uppgifter har kommunernas utrymme för mer långsiktiga insatser i form av förebyggande arbete, uppsökande verksamhet och medverkan i samhällsplaneringen inom befintliga ramar minskat. De samhällspåverkande och gruppriktade uppgifterna har fått stå tillbaka för mer akuta och individriktade uppgifter, vilket i sig kan vara kostnadsdrivande. Med översynen av socialtjänstlagen vill regeringen åstadkomma bättre förutsättningar för en hållbar socialtjänst som dels ger möjlighet till långsiktiga, tidiga, förebyggande insatser och trygghetsskapande arbete, dels stärker socialtjänstens medverkan i samhällsplaneringen.

Vad är ett förebyggande perspektiv?

I utredningens delbetänkande *Ju förr desto bättre – vägar till en förebyggande socialtjänst* (SOU 2018:32) beskrivs kunskapen om och möjligheterna med att arbeta förebyggande. I delbetänkandet används begreppet ”förebyggande perspektiv” för att tydliggöra att det förebyggande arbetet behöver vara en integrerad del av allt ordinarie arbete inom socialtjänsten. Förutsättningar för detta kan vara att det förebyggande arbetet är förankrat i en politisk strategi och i lokala prioriteringar, att arbetet har tydliga mål och kan bedrivas uthålligt med ett längre tidsperspektiv samt att arbetet bedrivs med en kombination av insatser på olika nivåer och med ett medvetet jämlikhets- och jämställdhetsperspektiv.

Med ett förebyggande perspektiv avses ett synsätt där socialtjänsten inom sin verksamhet lyfter fram och ser möjligheten att hantera socialtjänstens uppgifter proaktivt. Genom att reglera det förebyggande arbetet som ett perspektiv samlas och tydliggörs socialtjänstens förebyggande uppdrag och arbete på alla nivåer. På så sätt betonas även värdet av förebyggande och tidiga insatser.

I den praktiska verksamheten kan ett förebyggande perspektiv komma till uttryck på olika sätt. Det kan handla om att socialtjänsten är känd för att ge människor ett gott bemötande, är lyhörd och utgår från individens villkor, rättigheter och egna resurser till förändring. Det kan också handla om att socialtjänsten identifierar risker som åtgärdas samt uppmärksammar behov av rehabiliterande och andra tidiga insatser. Ett förebyggande perspektiv kan också yttra

sig i att socialtjänsten gör sig väl förtrogen med levnadsvillkoren i kommunen och kartlägger lokala förhållanden, organiserar sig för att underlätta kontakt med personer som befinner sig i risksituationer och i riskmiljöer och samverkar med andra berörda aktörer.⁴⁶

Förebyggande arbete kan beskrivas och kategoriseras på olika sätt. Vilka begrepp som används varierar över tid och mellan olika verksamhetsområden. Inom socialtjänsten används bl.a. begreppen universell, selektiv respektive indikerad prevention:

- Universell prevention avser förebyggande insatser som riktar sig till alla i en population utan någon gemensam riskfaktor. Universell prevention tar inte hänsyn till skillnader mellan hög- och lågriskgrupper. Insatserna syftar till att främja alla individer oavsett graden av risk.
- Selektiv prevention är förebyggande insatser som riktar sig till grupper utifrån någon gemensam riskfaktor. Vid selektiv prevention är det gruppen, inte individen, som anses vara i riskzonen. Insatserna syftar till att förhindra en negativ utveckling och riktas mot grupper som riskerar att utveckla problem. Preventionsprogram av denna typ syftar till förändringar i risk- och skyddsfaktorer samt i problembeteende.
- Indikerad prevention är insatser som riktar sig till personer som har uppmärksammat problem. Gränsen mellan indikerad prevention och tidig behandling är svår att dra. När målet är prevention av problembeteenden har individer som ingår i indikerade program ofta redan kontakt med socialtjänsten.⁴⁷

Beskrivningen av socialtjänstens förebyggande arbete utifrån universell, selektiv och indikerad prevention fungerar och är relevant när det handlar om att förebygga och motverka sociala problem. Preventionsindelningen fungerar däremot inte för den delen av socialtjänstens arbete som handlar om att rehabilitera och att förebygga behov av omsorgsinsatser. Utredningen har därför valt att se socialtjänstens förebyggande arbete som arbete som bedrivs på tre nivåer: samhälls-, grupp- och individnivå. Med förebyggande arbete på samhällsnivå avses det arbete som genomförs på en strukturell och över-

⁴⁶ SOU 2018:32 s. 43 f.

⁴⁷ Statens beredning för medicinsk och social utvärdering, SBU, (2010). *Program för att förebygga psykisk ohälsa hos barn – en systematisk litteraturöversikt*. Rapport (nr 202). SOU 2018:32, s. 31.

gripande nivå. Socialnämndens deltagande i samhällsplaneringen är ett exempel på förebyggande arbete på samhällsnivå. Även kommunens planering av förebyggande och tidiga insatser utgör förebyggande arbete på samhällsnivå. Med förebyggande arbete på individ- och gruppnivå avses alla de insatser som riktar sig till någon av socialtjänstens målgrupper eller direkt till enskilda individer och vars syfte är att förhindra eller motverka behov av mer ingripande insatser. Det kan handla om insatser för att förebygga och motverka sociala problem där insatserna riktar sig mot någon särskild grupp eller utifrån ett socialt problem eller gemensam riskfaktor. Det kan också vara insatser riktade direkt till enskild där behov av insatser redan konstaterats. I förebyggande insatser på individ- och gruppnivå ingår insatser vars syfte är att motverka funktionsbegränsningar av olika slag och att förebygga behov av mer stöd och hjälp.

Förebygga sociala problem och behov av social omsorg

Socialtjänstens uppdrag kan grovt delas in i två delar. Den ena delen handlar om att förebygga och motverka sociala problem. Sociala problem är ett vedertaget begrepp inom forskning och utbildning i socialt arbete. En entydig definition saknas, men gemensamt för de flesta definitioner är att de speglar sambandet mellan samhällsliga förhållanden och människors villkor. Olika förklaringar kan sedan uttrycka olika uppfattningar om hur samhällets respektive individens ansvar för sociala problems uppkomst och lösningar ska betonas.⁴⁸ Vad som anses vara sociala problem varierar över tid och hör samman med värderingar och rådande omständigheter. Som exempel på aktuella sociala problem kan bl.a. nämnas barn som far illa, gängkriminalitet, hemlöshet, missbruk och beroende, mäns våld mot kvinnor, prostitution och hedersrelaterat våld och förtryck.

Den andra delen avser socialtjänstens mer kompensatoriska uppdrag och innefattar social omsorg och omvårdnad till människor som på grund av ålder eller funktionsnedsättning, sjukdom eller liknande inte kan förväntas tillgodose sina egna behov och där samhället har en skyldighet att kompensera för detta. Här avses bl.a. omvårdnadsinsatser till barn- och unga, stöd och omsorgsinsatser till personer med funktionsnedsättning, anhörigstöd och äldreomsorg. Att arbeta

⁴⁸ Sunesson (2016), s. 154–156.

förebyggande eller med förebyggande perspektiv inom den här delen av socialtjänsten handlar i stor utsträckning om ett rehabiliterande arbetssätt och om att förebygga behov av mer ingripande och omsorgskrävande insatser. För att kunna förebygga eller skjuta fram behov av omsorgsinsatser handlar det också om att identifiera risker och att åtgärda dessa. Inom äldreomsorgen kan det exempelvis handla om att äldre får möjlighet till fysisk aktivitet och på så sätt öka möjligheten att behålla sin självständighet längre. Hos äldre personers med tillgång till förebyggande och rehabiliterande insatser kan skörhet och funktionsbegränsningar motverkas.

Förebyggande arbete i samverkan med andra aktörer

Att hitta lösningar på sociala problem och att förebygga behov av stöd och hjälp förutsätter ofta samverkan mellan olika samhällssektorer och olika aktörer.

I de dialoger utredningen haft med förtroendevalda, professioner, forskare och brukare pekas en fungerande samverkan ut som angeläget och nödvändigt samtidigt som det uttalas att det finns hinder för att få det att fungera.

Samordning och samverkan i förebyggande syfte handlar framför allt om sektorsövergripande samverkan, samordning av resurser samt gemensam handling.⁴⁹ Inom kommunen handlar det till exempel om samverkan mellan socialtjänsten och skolan bl.a. för att förebygga våldshandlingar, brott och missbruk. Mellan kommunen och andra aktörer handlar det bl.a. om samverkan mellan socialtjänsten och hälso- och sjukvården för att exempelvis förebygga psykisk ohälsa, missbruk och beroende. Mellan socialtjänsten och Kronofogdemyndigheten kan samverkan ske för att exempelvis förebygga avhysningar av barnfamiljer och på så sätt förebygga hemlöshet. Samverkan mellan socialtjänsten, skolan och Polismyndigheten är grundläggande i det brottsförebyggande arbetet för att förebygga t.ex. gängkriminalitet, våldsbejakande extremism och återfall i brott.

En fungerande samverkan kan bidra till mer effektiva insatser och till att insatser kommer till stånd tidigare. Det kan också höja kvaliteten och träffsäkerheten när kompetenser från olika professioner,

⁴⁹ Sjöberg & Turunen (2018), s. 105.

discipliner och kunskapsområden tas tillvara. Socialtjänstens arbete behöver utvecklas både inom och utom samverkan.

Förskola och skola är viktiga arenor för att tidigt nå barn och unga innan behov av stöd från samhället blir alltför stora. I förskolan och skolan nås alla barn tidigt. Där finns goda möjligheter att uppmärksamma, förstå och motverka eventuella problem. Dessa arenor är viktiga att verka på, inte bara för skolan och elevhälsan, utan också för socialtjänsten, till exempel för att informera barn om socialtjänsten och vad den kan hjälpa till med. Socialtjänsten har också möjlighet att i samarbete med skolan stödja en positiv utveckling för den unge.

Även andra kommunala verksamheter kan verka förebyggande såsom kultur- och fritidsverksamheter, folkhälsoarbete och inte minst samhällsplaneringen. Dessutom är kommunens verksamhet som sådan, – t.ex. var arbetstillfällena lokaliseras, hur den kommunala servicen utformas – en resurs som kan bidra till goda sociala miljöer.⁵⁰

7.3.2 Nuvarande reglering av förebyggande arbete

De övergripande målen

I socialtjänstlagens inledande paragraf formuleras i dag socialtjänstens övergripande mål och grundläggande principer⁵¹. Där regleras att socialtjänsten ska *främja* människornas ekonomiska och sociala trygghet, jämlikhet i levnadsvillkor och aktiva deltagande i samhällslivet. Av det följer att socialtjänsten ska medverka i en samhällsutveckling som syftar till jämlikhet i levnadsvillkor och social och ekonomisk trygghet. Verksamheten ska syfta till att öka den enskildes möjligheter att ta del i samhällets gemenskap och förebygga uppkomsten av sociala svårigheter och begränsa eller avhjälpa enskildas och grupperns behov av stöd och hjälp.

⁵⁰ Cars m.fl. i SOU 2018:32 s. 74.

⁵¹ Se 1 kap. 1 § SoL.

Vissa av socialtjänstens uppgifter

Till socialnämndens uppgifter hör bl.a. att göra sig väl förtrogen med levnadsförhållandena i kommunen, att medverka i samhällsplaneringen och att i samarbete med andra samhällsorgan, organisationer, föreningar och enskilda främja goda miljöer i kommunen.⁵² Socialnämndens medverkan i samhällsplaneringen ska bygga på nämndens sociala erfarenheter och särskilt syfta till att påverka utformningen av nya och äldre bostadsområden i kommunen.⁵³ Socialnämnden ska genom uppsökande verksamhet och på annat sätt främja förutsättningarna för goda levnadsförhållanden. I den uppsökande verksamheten ska socialnämnden bl.a. upplysa om socialtjänsten och erbjuda grupper och enskilda sin hjälp.

Socialnämnden ska också verka för att offentliga lokaler och allmänna kommunikationer utformas så att de blir lätt tillgängliga för alla. Nämnden ska även i övrigt ta initiativ till och bevaka att åtgärder vidtas för att skapa en god samhällsmiljö och goda förhållanden för barn och unga, äldre och andra grupper som har behov av samhällets särskilda stöd. Nämnden ska i sin verksamhet främja den enskildes rätt till arbete, bostad och utbildning.⁵⁴

Särskilda bestämmelser om förebyggande arbete

Särskilda bestämmelser om socialtjänstens förebyggande arbete finns beträffande missbruk och beroende samt barn och unga.

Där anges att socialnämnden ska arbeta för att förebygga och motverka missbruk av alkohol och andra beroendeframkallande medel. Socialnämnden ska även arbeta för att förebygga och motverka missbruk av spel om pengar. Socialnämnden ska genom information till myndigheter, grupper och enskilda och genom uppsökande verksamhet sprida kunskap om skadeverkningar av missbruk och om de hjälp-möjligheter som finns.⁵⁵

När det gäller barn och unga regleras bl.a. att socialnämnden ska verka för att barn och unga växer upp under trygga och goda förhållanden samt bedriva uppsökande verksamhet och annat förebyg-

⁵² 3 kap. 1 § SoL.

⁵³ 3 kap. 2 § SoL.

⁵⁴ 3 kap. 4 § SoL.

⁵⁵ 3 kap. 4 § SoL.

gande arbete för att förhindra att barn och unga far illa. Det anges att socialnämnden aktivt ska arbeta för att förebygga och motverka missbruk bland barn och unga av alkoholhaltiga drycker, andra berusningsmedel eller beroendeframkallande medel samt dopningsmedel.⁵⁶ Nämnden ska även aktivt arbeta för att förebygga och motverka missbruk av spel om pengar. Vidare ska nämnden tillsammans med samhällsorgan, organisationer och andra som berörs, uppmärksamma och verka för att barn och unga inte vistas i miljöer som är skadliga för dem samt i nära samarbete med hemmen sörja för att barn och unga som riskerar att utvecklas ogynnsamt får det skydd och det stöd de behöver.

7.3.3 Förebyggande arbete inom socialtjänsten i dag

Socialtjänsten arbetar till viss del förebyggande redan i dag. Det förebyggande arbetet skiljer sig dock mellan kommuner både vad gäller insatser och arbetsmetoder. Det förebyggande arbetet anses ha minskat över tid och socialtjänstens huvuduppgift i dag är att prioritera akuta individuella ärenden.⁵⁷

De nationella uppgifter som vanligtvis används för att beskriva omfattning och utgifter i socialtjänstens olika verksamheter är framför allt öppna jämförelser och Socialstyrelsens lägesrapporter om tillståndet och utvecklingen inom socialtjänstens individ- och familjeomsorg (IFO) samt inom vård och omsorg om äldre. Lägesrapporterna kommer årligen och slutsatserna bygger på aktuella utredningar och rapporter, öppna jämförelser, Socialstyrelsens hälsodataregister, socialtjänstregister, nationella kvalitetsregister samt Statistiska centralbyråns register över kommunernas räkenskaper. Ingen av dessa källor innehåller specifik statistik om det förebyggande arbetet i relation till andra insatser.

Det finns dock vissa uppgifter som tangerar frågeställningen. Lägesrapporterna om IFO innehåller information om ”övriga öppna insatser”. Det är insatser som ges utan individuellt beslut och utan krav på inskrivning, till exempel ungdomsmottagningar och öppna träfflokaler inom den sociala barn- och ungdomsvården. 2014 uppgick dessa insatser till 5,1 procent av IFO:s kostnader, 2015 till

⁵⁶ 5 kap. 1 § SoL

⁵⁷ Jönsson (2018), s. 238.

5,2 procent och 2016 till 5,5 procent. Det kan jämföras med insatser i form av institutionsvård, familjehemsvård och öppna insatser (exklusive ”övriga öppna insatser”) som tillsammans uppgick till 37, 37,7 respektive 39,2 procent av IFO:s totala kostnader. Övriga öppna insatser inom missbruks- och beroendevården uppgick 2016 till 1,4 procent av IFO:s totala kostnader.

Vad gäller uppsökande verksamhet finns det uppgifter om kommunernas arbete för att hindra att barnfamiljer förlorar sitt boende. Hälften av kommunerna uppger att de bedriver uppsökande verksamhet och i 23 procent av kommunerna finns en aktuell rutin för att förhindra att barnfamiljer blir avhysta.⁵⁸

De uppgifter som finns tillgängliga ger inte tillräckligt underlag för att beskriva det förebyggande arbetets omfattning men de indikerar att det utgör en mycket liten andel av socialtjänstens verksamhet. Bilden bekräftas i de dialoger utredningen haft med kommunpolitiker, socialchefer, socialarbetare och samhällsplanerare samt med brukarorganisationer, forskare med flera. Dagens socialtjänst är framför allt organiserad för att handlägga ärenden när problem redan uppstått. Myndighetsutövningen dominerar stort medan det förebyggande arbetet inte sällan bedrivs i projektform.

Det förebyggande arbete som bedrivs är ofta riktat till barn, unga och till föräldrar samt till äldre för att förebygga bl.a. fallolyckor och undernäring. Däremot finns det få exempel på socialtjänstens medverkan i samhällsplaneringen.⁵⁹

En förklaring till att förebyggande arbete inte prioriteras högre kan finnas i kommunernas lednings-, ersättnings- och styrsystem. Samhällsplanering och sociala reformer tonas ned medan stort fokus läggs på kostnadsminskningar och efterkontroll.⁶⁰ Lednings- och styrningssystemen är konstruerade för att ta långsiktig hänsyn eller för att ta helhetsgrepp över en verksamhet. Det skapar incitament för sådant som snabbt ger genomslag i resultatuppföljningen på bekostnad av mer långsiktigt hållbara insatser.⁶¹ Ett ensidigt fokus på drift riskerar i sin tur att skapa en akutstyrd verksamhet som i praktiken tenderar att tränga undan det förebyggande arbetet.⁶²

⁵⁸ Socialstyrelsen (2018) *Öppna jämförelser 2018 – hemlöshet och utestängning från bostadsmarknaden*.

⁵⁹ Cars m.fl. och Denvall i SOU 2018:32.

⁶⁰ Johansson m.fl (red) (2015).

⁶¹ SOU 2018:47 s. 85.

⁶² Avby (2018) i SOU 2018:32 s. 227.

Det finns även andra orsaker till att socialtjänsten inte arbetar förebyggande i större utsträckning. Utöver nämnda förklaringar uppfattar utredningen att även kommunernas och socialtjänstens ansträngda situation påverkar möjligheten att arbeta förebyggande.

Sociala investeringar

Det finns inte någon vedertagen definition av begreppet sociala investeringar. Sociala investeringar kan förstås som de resurser som samhället satsar på verksamheter och tjänster som gynnar social och hälsomässig utveckling. Inom socialtjänsten utgör sociala investeringar de avgränsade satsningar som i förhållande till ordinarie arbets sätt förväntas ge bättre utfall för satsningens målgrupp och samtidigt leda till minskade samhällsekonomiska kostnader.⁶³

Sociala investeringar bygger på antagandet att det kan vara samhällsekonomiskt mer lönsamt att investera i tidiga, förebyggande insatser. Eftersom de offentliga systemen i dag är reaktiva och inte proaktiva har kommunerna begränsade möjligheter att finansiera proaktiva insatser.

I stort sett innebär sociala investeringar att kostnader för sociala insatser, under vissa omständigheter, betraktas som investeringar i humankapital. I de praktiska tillämpningarna lyfts bl.a. att arbetet ska fylla syften som att prova och utveckla nya metoder och arbets sätt för tidiga förebyggande insatser, överbrygga stuprör genom samverkan över förvaltningsgränser och/eller med andra aktörer samt utgöra verktyg för organisationsutveckling och en lärande organisation.⁶⁴

Utifrån ett socialt investeringsperspektiv kan en stor del av all offentlig verksamhet så som skola, individ- och familjeomsorg betraktas som sociala investeringar, med betoning på att de inte ska ses som kostnader, utan som investeringar i individer och för ett mer välmående samhälle. Sociala investeringar kan ur ett strategiskt perspektiv bidra till att minska utanförskapet i samhället och förbättra den offentliga sektorns effektivitet.

⁶³ ESO 2020:1 samt SKR 2017 *Helhet, hållbarhet och resultat – en guide för sociala investeringar*.

⁶⁴ ESO 2020:1.

Forskning om socialt förebyggande arbete

Forte, Forskningsrådet för hälsa, arbetsliv och välfärd, har regeringens uppdrag att arbeta med ett nationellt forskningsprogram om tillämpad välfärdsforskning.⁶⁵ Programmet ska verka för att förbättra kunskapsläget inom socialtjänsten. Fortes första analyser visade på ett stort behov av forskning som utvärderar effekter av insatser som används i socialtjänsten. Särskilt angeläget var behovet av att utvärdera effekter av tidiga och förebyggande insatser.⁶⁶

I mars 2019 publicerade Forte rapporten *Strategisk forskningsagenda – För det nationella programmet om tillämpad välfärdsforskning*. I forskningsagendan presenterades prioriterade områden varav ett är socialtjänstens förebyggande arbete och tidiga insatser. Bl.a. anges att det finns behov av forskning om effekter och nytta av socialtjänstens medverkan i samhällsplaneringen för att bidra till att förebygga sociala problem och bidra till en god samhällsmiljö.⁶⁷ Forte och Statens beredning för medicinsk och social utvärdering (SBU) har genomfört en gemensam enkätundersökning under hösten 2018 om forskningsbehov inom socialtjänsten. Enkäten riktar sig socialchefer, brukar- och frivilligorganisationer och är ännu inte sammanställd.

I utredningens delbetänkande *Ju förr desto bättre – vägar till en förebyggande socialtjänst* (SOU 2018:32) redovisas aktuell teoribildning om samhällsplanering kopplat till sociala förhållanden.⁶⁸ Analysen visar att teoribildningen kan sägas följa två spår. Det ena är stadsplanering, dvs. planering för utveckling av den fysiska miljön som har stor betydelse för hur en stadsdel kommer att fungera socialt. Det andra spåret är att socialt motiverade åtgärder ofta kan vara även samhällsekonomiskt motiverade.

Forskning som direkt berör samspelet mellan samhällsplanering och social utveckling behandlar t.ex. samspelet mellan den fysiska miljön och sociala förhållanden samt hur stadsbyggnad kan spela en positiv roll för att stärka sociala livskvaliteter.⁶⁹ Ett annat forskningsspår med relevans rör närmiljöns påverkan på individens livssitua-

⁶⁵ Prop. 2016/17:50.

⁶⁶ www.forte.se (hämta 2020-05-15).

⁶⁷ Forte (2019), *Strategisk forskningsagenda – för det nationella programmet om tillämpad välfärdsforskning*, s. 21.

⁶⁸ Cars m.fl. i SOU 2018:32 s. 73–79.

⁶⁹ Legeby m.fl. (2015).

tion. Det handlar exempelvis om ungdomars skolvillkor och hur dessa varierar mellan olika stadsdelar⁷⁰ vilket i sin tur har bäring på forskning om hälsans bestämningsfaktorer.⁷¹

Vad gäller teoribildning med samhällsekonomiskt perspektiv så exemplifieras forskning om sociala kostnader för social utslagning samt forskning som rör socialt motiverade åtgärder för att möjliggöra utveckling i ett missgynnade område.⁷²

Kostnader som kan undvikas

Sociala problem för med sig stora kostnader för såväl samhället i stort och som för kommunerna. Hur stora dessa kostnader blir beror på problemens svårighetsgrad, varaktighet och antalet personer i en kommun som är drabbade av problemen. I regel etableras det ett mönster i kostnadsutvecklingen. Det innebär att ju längre tid det tar innan effektiva åtgärder sätts in, desto mer fördjupas problemen, som i sin tur förstärker en negativ kostnadsutveckling. Otillräckliga resurser till förbyggande arbete kan därmed sägas vara kostnadsdrivande.

Våld i nära relationer

Våld i nära relationer är ett samhällsproblem med negativa konsekvenser i termer av både fysiskt och psykiskt lidande samt stora kostnader för samhället. Kunskapen om ekonomiska konsekvenser av våld i nära relationer är begränsad, särskilt på individnivå. Regeringen har presenterat en nationell strategi för att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor. För att bidra till att nå målen i den nationella strategin har regeringen gett Socialstyrelsen i uppdrag att inom socialtjänst samt hälso- och sjukvård stödja genomförande och uppföljning av strategin på nationell nivå. Socialstyrelsen har haft i deluppdrag att ta fram en vägledning till kommuner och landsting för att möjliggöra enhetliga uppskattningar av kostnaden för insatser som föranletts av våld i nära relationer.⁷³ Vägledningen omfattar en lista på kommunernas och regionernas (tidigare landstingens) schablon-

⁷⁰ Bergöö (2012).

⁷¹ Dahlgren & Whitehead (1991).

⁷² Nilsson m.fl. (2014) och Nilsson & Lundmark (2016).

⁷³ Socialstyrelsen (2018). *Vägledning för att uppskatta kostnaden av insatser efter våld.*

kostnader för insatser som riktar sig till våldsutsatta, våldsutövare och barn inom socialtjänsten, skola och förskola, ungdomsmottagning, primärvård, specialiserad och rättspsykiatrisk vård, tandvård, ideella organisationer och rättsväsendet. Vägledningen möjliggör en beräkning av de ungefärliga totala kostnaderna som uppstår i olika organisationer på grund av våld i nära relationer.⁷⁴ Kostnadsskattningarna kan underlätta resonemang om prioriteringar, exempelvis att kunna jämföra kostnaderna för preventiva insatser med kostnaderna om våldet fortgår.

I en rapport från Socialstyrelsen från 2006 uppskattades samhällets kostnad för våld mot kvinnor till omkring 3 miljarder kronor avseende 2004. Av dessa beräknades kommunernas kostnader uppgå till omkring 1 miljard, sjukvårdens kostnader till omkring 30 miljoner, statens kostnader till drygt 1 miljard och övrigt till knappt 1 miljard.⁷⁵

Fallolyckor

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap har i en rapport redovisat de kostnader som uppstod p.g.a. fallolyckor som inträffade i Sverige år 2005.⁷⁶ Vid dessa olyckor omkom mer än 1 500 personer och knappt 75 000 personer skadades så svårt att de behövde sluten vård. Den totala samhällskostnaden under detta år beräknas uppgå till 22 miljarder kronor i 2005 års penningvärde.

De indirekta kostnaderna, det vill säga de resurser som inte uppstod eller som förlorades till följd av olyckorna, i form av produktionsbortfall uppgick till 9,4 miljarder kronor, vilket motsvarar drygt 40 procent av den totala kostnaden. De direkta kostnaderna, det vill säga de resurser som förbrukades till följd av olyckorna, uppgick till 12,6 miljarder kronor, vilket motsvarar knappt 60 procent av den totala kostnaden. Den största kostnadsposten bland de direkta kostnaderna vid fallolyckor är vård i hemmet.

Av dessa kostnader utgjorde kostnader för vård och omsorg i hemmet/särskilt boende cirka 6 miljarder kronor. Vissa grupper av

⁷⁴ Socialstyrelsen (2018). *Vägledning för att uppskatta kostnaden av insatser efter våld*.

⁷⁵ Socialstyrelsen (2006). *Kostnader för våld mot kvinnor – en samhällsekonomisk analys*.

⁷⁶ Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, MSB (2010). *Samhällets kostnader för fallolyckor*, Resultat.

skadade antas få ett kortvarigt behov av hjälp, medan andra antas få ett mer långvarigt behov som stiger med allvarlighetsgraden. Cirka 40 procent av kostnaden, 2,4 miljarder kronor, härrör från vård i kommunens regi, endera i form av hemtjänst i ordinarie boende eller i särskilt boende. Resterande del, 3,6 miljarder kronor, representerar så kallad informell vård av anhöriga. Det bör observeras att beräkningen av kostnaden för den informella vården är mycket osäker.

För mer allvarliga skador antas ett behov av formell eller informell vård uppstå under längre tid, antingen i hemmet eller särskilt boende. Kostnaden för den formella vården skattas till 257 kronor/timme, vilket är en skattning av hemtjänstkostnaden per timme utifrån kostnaden av vård i särskilda boenden. Ju allvarligare skada desto större antas behovet av formell vård i kommunens regi vara.

Förebyggande, tidiga och samordnade insatser ger resultat

Förebyggande arbete i samverkan för barn och unga

Det finns en ökad samstämmighet kring att större fokus måste riktas mot förebyggande arbete för att förhindra att barn och unga börjar begå brott. Forskning visar att när barn tidigt uppvisar normbrytande beteende ökar risken för att det fortsätter över tid. I arbetet med att förebygga brott måste socialtjänstens centrala roll lyftas fram. Tidiga insatser för barn och unga som riskerar att hamna i kriminalitet lönar sig på många sätt. Med ett så tidigt stöd som möjligt minskar risken för allvarlig problematik eller kriminell karriär senar i livet.⁷⁷ Samstämmiga forskningsresultat visar att en av de viktigaste skyddsfaktorerna för att skapa goda förutsättningar för barn och ungas uppväxtvillkor och framtida försörjning är att fullfölja grund- och gymnasieskolan. Såväl skolan som socialtjänsten har en viktig roll i det brottsförebyggande arbetet. Det finns olika lokala samverkansformer där bl.a. socialtjänst, polis och skola samverkar för att möjliggöra stöd till unga som hamnat eller riskerar att hamna i en kriminell livsstil. Ett effektivt arbete handlar om att förebygga brott och att genomföra tidiga preventiva insatser med fokus på såväl brottsituationer som brottsoffer och gärningspersoner.⁷⁸

⁷⁷ Regeringens skrivelse 2016/17:126. *Tillsammans mot brott – ett nationellt brottsförebyggande program.*

⁷⁸ Brå (2016). *Samverkan i lokalt brottsförebyggande arbete.*

Exempelvis kan socialtjänsten, hälso- och sjukvården och skolan i samverkan åstadkomma betydligt bättre resultat än på egen hand. Under ett antal år har andelen elever i årskurs 9 som är behöriga till yrkesprogram minskat. Det finns ett flertal skolor i socialt utsatta områden där inte ens hälften av eleverna klarar kraven för nionde klass.⁷⁹ Att eleverna klarar av sin skolgång är centralt för barns framtida hälsa. Det är också viktigt ur ett samhällsperspektiv då vi med dessa elever vinner en stor grupp framtida arbetande samhällsmedborgare. Därför behöver skolan, kommunen och regionen arbeta tillsammans för att så många som möjligt ska fullfölja sin utbildning.

Som exempel kan nämnas det systematiska arbete i samverkan som Västerbottens län bedrivit. I länet bedrivs ett systematiskt arbete i samverkan genom HLT-team (hälsa, lärande, trygghet). Det innebär att barn och unga mellan 0–16 år erbjuds ett så tidigt samordnat stöd som möjligt, där en av effekterna är ett minskat behov av mer omfattande insatser. HLT utgör en del av första linjen för psykisk hälsa, och består av tvärprofessionella arbetsgrupper. I teamet finns representanter från förskola, grundskola, elevhälsa, socialtjänst och familjecentral/hälsocentral. Samarbetet har resulterat i tidigare upptäckt av problem och därmed också tidigare insatser. Samarbetet har också givit en bättre helhetssyn utifrån barnets behov vilket innebär möjlighet att sätta in rätt insatser i rätt tid för att hjälpa barnet på bästa sätt. De olika professionerna kan hjälpas åt över de traditionella verksamhetsgränserna för att möta barnets behov, vilket leder till ett bättre stöd för barnet och familjen.⁸⁰

Skolfam

Skolframgång är den enskilt starkaste skyddsfaktorn för ett barns framtida utveckling. Forskning visar att för de barn som går ut årskurs nio med behörighet att söka till gymnasiet halveras riskerna för att hamna i utanförskap. Barn som är familjehemsplacerade har generellt sätt lägre skolresultat än andra barn. Det huvudsakliga målet med Skolfams arbetsmodell är att barnen ska gå ut grundskolan med

⁷⁹ Sveriges Kommuner och Landsting, SKL (2019). *Ekonomirapporten, oktober 2019 – om kommunernas och regionernas ekonomi*.

⁸⁰ Sveriges Kommuner och Landsting, SKL (2019). *Ekonomirapporten, oktober 2019 – om kommunernas och regionernas ekonomi*.

behörighet. Skolfam är på så sätt en förebyggande arbetsmodell. Skolfams värdegrund bygger på alla barns rätt till utbildning och för att säkerställa denna rättighet krävs rätt stöd, i rätt tid.⁸¹

Skolfam består av ett team med en psykolog, en specialpedagog och en socialsekreterare som jobbar tillsammans med barnet för att öka chanserna för barnet att lyckas i skolan. Skolfam har utvecklats i ett 25-tal kommuner. I en hel del har dessa finansierats av sociala investeringsmedel. Skolfam är en förebyggande arbetsmodell för att stärka skolresultat för barn i familjehem. Modellen bygger på principen att samverka för att förebygga misslyckanden i skolan och arbetet görs i samverkan mellan utbildnings- och socialförvaltning. Modellen har bland annat utvärderats i Norrköping med intentionen att bedöma om Skolfam är kostnadseffektivt. Med ekonomisk och hälsoekonomisk utvärdering konstateras att resultaten på kort sikt (barn upp till 16 år) genererade besparingar hos socialförvaltningen som i princip uppvägsde kostnaderna, samtidigt som de barn som ingick i Skolfam hade bättre betyg än kontrollgruppen bestående av familjehemsplacerade barn utanför Skolfam. Slutsatsen som dragits är att Skolfam resulterat i såväl mindre kostnader som vinster i livskvalitet för berörda barn och unga.⁸²

Förebyggande arbete inom äldreomsorgen

Att skapa förutsättningar så människor kan leva ett tryggt och självständigt liv trots skörhet, funktionsnedsättningar och sjukdom är en viktig strategisk fråga för samhället. Förutsättningar för detta kräver samarbete mellan hälso- och sjukvården och socialtjänsten. Det finns i dag en samsyn på alla nivåer om vikten av förebyggande arbete. Att arbeta förebyggande innebär att främja hälsa, identifiera risker och åtgärda dem, upptäcka försämringar, erbjuda rehabilitering samt att arbeta kunskapsbaserat och använda teknik som stödjer funktionsförmågan. Genom att arbeta förebyggande kan livskvaliteten för den äldre personen öka samtidigt som risken för skador kan minska. Tidiga och förebyggande insatser kan bidra till att tidpunkten för mer ingripande vård- och omsorgsinsatser kan skjutas fram eller i

⁸¹ www.skolfam.se/ (hämtad 2020-07-01).

⁸² ESO 2020:1 s. 109 ff.

bästa fall förhindras. Bland personer med äldreomsorg finns nästan alltid någon risk som kan förebyggas. Det kan bl.a. handla om fallolyckor, undernäring eller ensamhet och psykisk ohälsa.⁸³

Senior alert är ett nationellt kvalitetsregister med syfte att arbeta förbyggande, utföra riskbedömningar och genomföra åtgärder för att förbättra vård och omhändertagandet och öka säkerheten för personer inom hälso- och sjukvård och kommunernas sociala omsorger. Det som registreras är risk för fall, trycksår, undernäring, ohälsa i munnen och blåsdysfunktion. Kvalitetsregistret används bl.a. inom hemsjukvården, på särskilda boenden och i primärvården. Senior alert används för att arbeta systematiskt med förebyggande insatser. Exempel på förebyggande åtgärder och insatser är fördjupad läkemedelsgenomgång, gruppbehandling för ökad balans och medverkan på träffpunkter för äldre.⁸⁴

Ett av de län som utmärker sig positivt när det gäller fallförebyggande är Gävleborgs län. Här har fallskadorna minskat med 24 procent mellan 2013 och 2017 och fallskadorna är också få jämfört med andra regioner. Exempel som bidragit till den positiva utvecklingen är länets gemensamma arbete med en modell för proaktiv hälsostyrning där fallprevention ingår som en del. Proaktiv hälsostyrning innebär att patientens situation är utgångspunkten, inte diagnoser eller symtom. Personalen gör en kartläggning av situationen, tolkar behoven och sätter i samråd med patienten in de åtgärder som behövs för att bibehålla hälsa, förebygga ohälsa och vårdbehov. Hälsocentralerna har uppdrag att arbeta enligt arbetsmodellen som en del i Hälsovalet Region Gävleborg. Det finns en direkt samverkan mellan kommunerna och hälsocentralerna, dels genom biståndshandläggare som deltar i kartläggningarna, dels via kommunens hemtjänst som uppmärksammar behov av insatser.⁸⁵

7.3.4 Socialtjänsten ska ha ett förebyggande perspektiv

Utredningens förslag: Socialtjänsten ska ha ett förebyggande perspektiv.

⁸³ Sveriges Kommuner och Regioner, SKR (2020). *Fakta om äldreomsorgen I ljuset av Corona-epidemin*.

⁸⁴ <https://plus.rjl.se/senioralert> (hämtad 2020-07-01).

⁸⁵ Sveriges Kommuner och Landsting, SKL (2019). *Ekonomirapporten, oktober 2019 – om kommunernas och regionernas ekonomi*.

Tidiga och förebyggande insatser kan bidra till att behov av mer ingripande vård- och omsorgsinsatser skjuts fram eller i bästa fall aldrig uppstår. På så sätt kan den enskildes livsvillkor förbättras och sociala problem minskas eller förhindras. För socialtjänstens möjligheter att uppnå de övergripande målen för verksamheten kan tidiga och förebyggande insatser ha en avgörande betydelse. Ytterst syftar sådana insatser till att frigöra och utveckla enskildas och grupper egna resurser, under hänsynstagande till människans ansvar för sin och andras sociala situation.

Även för socialtjänsten och det övriga samhället kan förebyggande arbete vara positivt, inte minst genom att de gemensamma resurserna används mer effektivt på längre sikt. När det gäller sociala problem etableras lätt ett mönster i kostnadsutvecklingen. Det innebär att ju längre tid det tar innan effektiva insatser och åtgärder sätts in, desto mer fördjupas problemen, något som i sin tur ökar lidande och förstärker en negativ kostnadsutveckling. Otillräckliga resurser till förebyggande arbete kan därmed vara kostnadsdrivande. För att motverka detta och minska framtida behov av insatser till enskilda anser utredningen att socialtjänsten behöver lägga större fokus på förebyggande arbete.

Förebyggande arbete kräver långsiktiga och samordnade åtgärder på olika nivåer samt en långsiktig planering av kommunens insatser till grupper och enskilda. Genom att förstärka socialtjänstens ansvar för förebyggande arbete skapas större tydlighet kring socialtjänstens uppdrag och bättre förutsättningar för stabil samverkan med andra aktörer. Inom vissa områden kan det förebyggande arbetet inte heller bedrivas enbart av socialtjänsten, utan måste samordnas med andra aktörer. Det brottsförebyggande arbetet är ett exempel på det eftersom socialtjänsten där behöver arbeta tillsammans med Polismyndigheten, skolan och andra aktörer. Arbetet med att förebygga tilltagande funktionsbegränsningar inom äldreomsorgen är ett annat exempel på samordning mellan olika aktörer. Det arbetet kräver samordnade och rehabiliterande insatser till äldre personer och personer med nedsatt funktionsförmåga som riskerar exempelvis fallolyckor, undernäring eller ensamhet och psykisk ohälsa.

I dialoger mellan utredningen och förtroendevalda, intresseorganisationer, professioner och forskare framkommer en gemensam syn om att förebyggande arbete är viktigt och nödvändigt men att det i dagsläget inte prioriteras tillräckligt högt. Det visar sig exempelvis

när kommuner genomför besparingar eller när kommunen tvingas till prioriteringar på grund av oförutsedda händelser med stor samhällspåverkan. Förebyggande arbete är då ofta det första som kommunen sparar in på. Den allmänna förklaringen till detta är att förebyggande arbete inte är något som socialtjänstlagen tydligt ställer krav på. Såväl förtroendevalda som företrädare för profession och brukare har till utredningen framfört synpunkter på att förebyggande arbete borde förtydligas i socialtjänstlagen. Det anses vara en förutsättning för att det förebyggande arbetet ska kunna hävdas gentemot mer akuta, kortsiktiga insatser.

Utredningen kan inte nog understryka vikten av att socialtjänsten har ett förebyggande perspektiv och arbetar förebyggande oavsett om det handlar om övergripande arbete, i samverkan med andra, kommunens planering, insatser till grupper eller insatser till enskilda. Detta var ett huvudsyfte med socialtjänstlagen när den först infördes, och det förblir ett av socialtjänstens viktigaste arbetsområden. I syfte att skapa förutsättningar för ett långsiktigt förebyggande arbete inom socialtjänsten föreslår utredning att det införs en bestämmelse som anger att socialtjänsten ska ha ett förebyggande perspektiv. Målet är att perspektivet ska genomsyra hela socialtjänstens verksamhetsområde och på samtliga nivåer; samhälls-, grupp- och individnivå. Det förebyggande perspektivet ska tillämpas av beslutsfattare och yrkesverksamma inom alla socialtjänstens verksamheter.

Utredningen har också valt att stärka socialtjänstens medverkan i samhällsplaneringen (se avsnitt 9.4.5) samt förstärka kommunens ansvar för planering av insatser och att vid planeringen, särskilt beakta behovet av tidiga och förebyggande insatser (se avsnitt 10.2.3). Tillsammans med den nya möjligheten att tillhandahålla insatser utan föregående individuell behovsprövning, (se avsnitt 17.3.2), ges förutsättningar att avlasta socialtjänstens myndighetsutövande verksamhet och i stället inrikta denna på de personer som har komplexa och omfattande behov av stöd och hjälp. Detta tillsammans med kravet på vetenskap och bepröva erfarenhet (se avsnitt 14.3.1) samt en utvecklad offentlig statistik (se avsnitt 15.10.4) som visar i vilken omfattning olika kommuner arbetar med förebyggande insatser, och mer forskning som visar vilka förebyggande insatser som ger resultat, kan stärka det förebyggande arbetet även i praktiken. I avsnitt 18 lämnar utredningen också förslag som tydliggör hur insatser till enskilda ska utformas. Genom bl.a. stöd till den enskildes förmåga till

självbestämmande, aktivitet och delaktighet kan dessa insatser präglas av ett tydligare förebyggande perspektiv samtidigt som de tillgodoser direkta behov av stöd

Med förslaget anser utredningen att socialtjänstens uppdrag och ansvar för förebyggande arbete tydliggörs.

7.4 En lätt tillgänglig socialtjänst

Det förebyggande arbete som betonades när socialtjänstlagen först infördes hänger nära samman med att människor har kunskap om socialtjänsten och enkelt kan kontakta den. När det gäller exempelvis uppsökande arbete förenas detta med erbjudanden om förebyggande och tidiga insatser. Utöver att ha ett förebyggande perspektiv behöver socialtjänsten också särskilt arbeta med hur personer enkelt ska kunna ha kontakt med socialtjänsten.

Utredningen behandlar dessa frågor som delar av en tillgänglig socialtjänst. Att vara tillgänglig är att vara öppen och tillmötesgående.⁸⁶ Arbetet med en tillgänglig socialtjänst innebär att ta bort eller sänka olika ”trösklar” för att människor ska kunna ta del av socialtjänstens verksamhet. Dessa trösklar kan vara av olika slag och gälla tillgängligheten till information, direkta kontakter om stödbehov och tillgång till insatser. Tillgänglig omsorg är också ett av de områden som Socialstyrelsen urskiljer för god kvalitet inom vård och omsorg.

En viktig utgångspunkt för arbetet med en tillgänglig socialtjänst är den ”serviceanda” som framhålls i förarbetena till 1980 års socialtjänstlag: ”Den nya socialtjänsten skall utformas som en servicebetonad samhällstjänst. Socialtjänsten skall vara tjänstvillig, uppmärksam, angelägen att människor kommer och söker hjälp och råd så snart de behöver det och inte för sent. Ingen skall behöva dra sig för att vända sig till socialtjänsten.” Genom att arbeta på det sättet skulle socialtjänsten ersätta verksamheter som kategoriserade och stämplade människor i ”vi” och ”de”.

Dessa ambitioner kommer till uttryck på olika sätt i socialtjänstlagen. Till exempel hör det till socialnämndens uppgifter att informera om socialtjänsten i kommunen (3 kap. 1 §) samt att verka för

⁸⁶ Svenska Akademiens ordlista, *tillgänglighet*: <https://svenska.se/saol/?id=3183609&pz=7> (hämtad 2020-02-15).

att offentliga lokaler utformas så att de blir lätt tillgängliga för alla (3 kap. 2 §).

Utredningen avgränsar frågan om tillgänglighet till den enskildes möjligheter att få tillgång till information om socialtjänstens arbete – inklusive egna rättigheter – samt att ta och ha kontakt med socialtjänsten. I vidare mening har uppsökande arbete bland människor som har negativa erfarenheter av myndighetskontakter eller som saknar kunskap om verksamheten och dess uppdrag betydelse för en tillgänglig socialtjänst. Detsamma gäller tillgången till insatser och utformningen av dem.

7.4.1 Att ta och ha kontakt med socialtjänsten

Flera kartläggningar, uppföljningar och andra studier har gjorts under senare år av hur tillgänglig socialtjänsten är för enskilda och grupper. Brukarundersökningar ger ofta en generellt positiv bild av möjligheterna att ta och ha kontakt med socialtjänsten medan studier av förutsättningarna för vissa sådana kontakter ger en mer varierande bild. Det senare gäller också tillgängligheten för personer med funktionsnedsättning utifrån funktionshinderspolitikens mål och inriktningar samt utvecklingen av e-hälsa i enlighet med Vision e-hälsa 2025, som regeringen och Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) arbetar med.⁸⁷

Positiv bild i nationella brukarundersökningar

En generellt positiv bild av hur enskilda uppfattar socialtjänstens tillgänglighet ger den nationella brukarundersökning som SKR genomförde 2019 om myndighetsutövningen inom individ- och familjeomsorgen. I undersökningen deltog brukare inom verksamhetsområdena ekonomiskt bistånd, missbruks- och beroendevård samt social barn- och ungdomsvård i 132 kommuner. Inom barn- och ungdomsvården tillfrågades ensamkommande barn och unga äldre än 13 år, andra barn och unga i samma ålder samt vårdnadshavare. Resultaten visar att det totalt inom individ- och familjeomsorgen var 86 procent av

⁸⁷ Prop. 2016/17:188, s. 26. Regeringskansliet och Sveriges Kommuner och Landsting, SKL (2016). *Vision e-hälsa 2025 – gemensamma utgångspunkter för digitalisering i socialtjänst och hälso- och sjukvård.*

de svarande som ansåg att det är lätt att få kontakt med socialsekreteraren och 90 procent som ansåg att det är lätt att förstå informationen som de får av socialsekreteraren. Skillnaderna mellan verksamhetsområdena var små, likaså förändringarna jämfört med de närmast föregående åren. Andelen ensamkommande barn och unga som har lätt att få kontakt med socialsekreteraren och förstå den information de får hade dock ökat, från knappt 80 procent 2015 till drygt 90 procent 2019.⁸⁸

Inom äldreomsorgen genomför Socialstyrelsen en nationell brukarundersökning med inriktning på hur äldre människor med hemtjänst eller särskilt boende uppfattar tillgången till kontakt med personalen i dessa verksamheter. Bland de äldre som hade hemtjänst uppgav nästan 80 procent att det var mycket eller ganska lätt att få kontakt med hemtjänstpersonalen medan knappt 9 procent ansåg att det var ganska eller mycket svårt. Bland äldre i särskilt boende uppgav drygt 80 procent att det var mycket eller ganska lätt att få kontakt med personalen medan knappt 6 procent bedömde att det var ganska eller mycket svårt.⁸⁹

Allmänna förutsättningar för kontakt med socialtjänsten

Aktuella kartläggningar av generella förutsättningar såsom öppettider, information på webbplatser och geografisk lokalisering genom exempelvis familjecentraler och medborgarkontor saknas till stor del.

Ett undantag är tillgången till en socialjour med socionomer alla dagar dygnet runt. År 2019 uppgav 87 procent av kommunerna att de har en sådan socialjour.⁹⁰ Tillgång till socialjour är den enda indikatorn i de öppna jämförelserna om socialtjänsten som det året redovisades under rubriken ”Tillgänglighet”. Syftet med indikatorn är att belysa om kommunen säkerställer att enskilda i olika former av kris-situationer får ett professionellt bemötande och stöd, oavsett när behovet uppstår.⁹¹

⁸⁸ Sveriges Kommuner och Regioner, *Brukarundersökning IFO 2019*: <https://skr.se/tjanster/merfranskr/oppnajokforelser/socialtjanstbrukarundersokningar/brukarundersokningifo.11969.html> (hämtad 2020-02-15).

⁸⁹ Socialstyrelsen (2019). *Vad tycker de äldre om äldreomsorgen?* s. 11 och 85.

⁹⁰ Se t.ex. Socialstyrelsen, *Öppna jämförelser av social barn- och ungdomsvård*. Resultat 2019.

⁹¹ Socialstyrelsen (2019). *Indikatorer – öppna jämförelser 2019. Socialtjänst och kommunal hälso- och sjukvård*, s. 42.

Flera rapporter har visat att barn och unga ofta har liten eller ingen kunskap om socialtjänstens uppdrag och hur de kan komma i kontakt med socialtjänsten. Mot den bakgrunden har Barnombudsmannen och Socialstyrelsen på uppdrag av regeringen tagit fram webbplatsen Koll på soc. All information på den här webbplatsen har tagits fram tillsammans med barn och unga. Materialet har faktagranskats av Socialstyrelsen, som även driver webbplatsen.⁹²

Utveckling av e-tjänster

En e-tjänst är en digital tjänst, ofta webbaserad, där den enskilda kan komma i kontakt med socialtjänsten för att t.ex. ansöka om bistånd eller boka en tid. Genom e-tjänster kan den enskilde få mer flexibilitet och kontroll över relationen med en myndighet. Det är viktigt att e-tjänster utformas efter målgruppernas behov och förutsättningar och att de inte leder till försämringar för dem som inte använder internet.

Kommunernas användning av e-tjänster och annan digital service har legat på en relativt låg nivå jämfört med andra sektorer i samhället, och många kommuner har fortfarande svårigheter att införa tekniken på bredden. Det pågår dock mycket utvecklingsarbete som gör att kommunerna kommer att kunna erbjuda e-tjänster och digitala kontaktmöjligheter i allt större utsträckning. Enligt en uppföljning som Socialstyrelsen gjorde 2020 är den vanligaste tjänsten att invånare kan lämna synpunkter eller klagomål (angavs av 73 procent av de kommuner som svarade på Socialstyrelsens enkät). En ökande andel av kommunerna har e-tjänster för att ansöka om bistånd, framför allt ekonomiskt bistånd (40 procent) följt av bistånd inom äldreomsorgen (31 procent) och funktionshinderområdet (25 procent). De flesta kommuner erbjuder inte enskilda invånare möjligheten att boka tid hos sin handläggare. En ökande andel kommuner (12 procent, inom området ekonomiskt bistånd) har möjlighet att kommunicera via säkra kanaler med klienter och brukare, och cirka 6 procent av kommunerna har chattforum där enskilda kan ställa frågor och få svar från en socialarbetare. Av kommunerna angav 38 procent att de kan ta emot intresseanmälningar från de som vill vara familjehem,

⁹² Koll på soc., *Om Koll på soc.*, <https://kollpasoc.se> (hämtad 2020-02-12).

kontakt- och stödperson, god man, förvaltare m.m. inom verksamhetsområdet för barn och unga.⁹³

Vid en motsvarande uppföljning 2019 uppgav endast 6 procent av de kommuner som besvarade enkäten att de hade någon e-tjänst på annat språk än svenska. Av de kommuner som besvarat enkäten och ingår i förvaltningsområden för meänkieli eller samiska enligt lagen (2009:724) om nationella minoriteter och minoritetsspråk hade ingen kommun någon e-tjänst på annat språk än svenska. Bland de kommuner som ingår i förvaltningsområde för finska och besvarade enkäten hade ett par e-tjänster för biståndsansökningar på andra språk.

Sedan januari 2019 gäller lagen om tillgänglighet till digital offentlig service (2018:1937). Lagen bygger på Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2016/2102 av den 26 oktober 2016 om tillgänglighet avseende offentliga myndigheters webbplatser och mobila applikationer. Lagen innebär bland annat en skyldighet för offentliga aktörer att göra sin digitala service (webbplatser och appar) mer tillgänglig, vilket kan säkerställas genom att följa EU-standarden EN301549. Enligt en uppföljning som Socialstyrelsen gjorde 2019 uppges 33 procent av kommunerna att de vid samtliga e-tjänster tillämpar den standard som lagen bygger på. 37 procent av kommunerna svarade att de tillämpade standarden på delar av e-tjänsterna.⁹⁴

Tillgänglighet för personer med funktionsnedsättning

Tillgänglighet är ett begrepp med särskild betydelse när det gäller rättigheter för personer med funktionsnedsättning. Det framgår av bl.a. artikel 9 i FN:s konvention om rättigheter med funktionsnedsättning, som är en av de allmänna principer som genomsyrar hela konventionen. Enligt denna artikel ska konventionsstaterna vidta ändamålsenliga åtgärder för att säkerställa att personer med funktionsnedsättning får tillgång på lika villkor som andra till den fysiska miljön, till transporter, till information och kommunikation, innefattande informations- och kommunikationsteknik och -system samt till andra

⁹³ Socialstyrelsen (2020). *E-hälsa och välfärdsteknik i kommunerna 2020 – uppföljning av utvecklingen inom e-hälsa och välfärdsteknik i kommunerna*, s. 15 ff. och 68 ff.

⁹⁴ Socialstyrelsen (2019). *E-hälsa och välfärdsteknik i kommunerna 2019 – uppföljning av utvecklingen inom e-hälsa och välfärdsteknik i kommunerna*, s. 14 ff. och 60 f.

anläggningar och tjänster som är tillgängliga för eller erbjuds allmänheten.⁹⁵

Myndigheten för delaktighet (MFD) konstaterar att tillgänglighet handlar om att kunna ta del av den fysiska miljön och kunna ta sig runt i samhället. Det innebär också att få tillgång till information och kommunikation och att kunna använda produkter, miljöer, program och tjänster. För att vi ska nå ett mer tillgängligt samhälle krävs att nya miljöer, produkter och tjänster utformas tillgängliga från början, s.k. universell utformning. Majoriteten av de produkter, miljöer, program och tjänster som finns i samhället är redan framtagna. En central del är därför att åtgärda befintliga brister i tillgängligheten.⁹⁶

Socialstyrelsen har vid två tillfällen, 2010 och 2016, följt socialtjänstkontorens tillgänglighetsarbete. Resultaten visar att det arbetet ökar. I mätningen som gjordes 2016 uppgav drygt en tredjedel av socialtjänstkontoren att de tagit fram en handlingsplan för ökad tillgänglighet. Även om andelen ökar så saknade drygt sex av tio socialtjänstkontor handlingsplaner för tillgänglighet.

Resultaten från 2016 visar vidare att tillgängligheten för personer med nedsatt rörelseförmåga är relativt god, men att den är väsentligt sämre för personer med andra funktionsnedsättningar. Det gäller i synnerhet för personer med nedsatt hörsel förmåga. Vissa förbättringar har skett sedan 2010 under den senaste strategi-perioden för funktionshinderspolitiken, men fortfarande är många verksamheter otillgängliga för personer med syn- eller hörselnedsättning.

Relativt få socialtjänstkontor har tagit fram all grundläggande information i alternativa format såsom lättläst, teckenspråk och punktskrift. Otillgänglig tryckt information kan kompenseras av att det finns möjligheter att ta fram information i alternativa format. En relativt hög andel socialtjänstkontor har rutiner för att ta fram tryckt information i alternativa format. Möjligheterna att ta fram tryckt information i punktskrift eller på teckenspråk är emellertid fortsatt små.⁹⁷ Vidare uppgav knappt var fjärde kommun 2016 att de hade

⁹⁵ Utrikesdepartementet (2008). *Konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning och fakultativt protokoll till konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning*. New York den 13 december 2006. SÖ 2008:26., s. 11.

⁹⁶ Myndigheten för delaktighet, *Delaktighet och tillgänglighet*: www.mfd.se/verktyg/metodstod/metodstod-for-strategi/utgangspunkter-for-arbetet/delaktighet-och-tillganglighet/ (hämtad 2020-04-04).

⁹⁷ Socialstyrelsen (2018). *Insatser och stöd till personer med funktionsnedsättning*. Lägesrapport 2017, s. 58 ff.

översatt information om socialpsykiatri till lättläst på sin webbplats medan nästa två tredjedelar av kommunerna hade talad information om socialpsykiatri på webben. För information om ekonomiskt bistånd var resultaten ungefär desamma.⁹⁸

Enligt en annan uppföljning som Socialstyrelsen gjorde 2019 var det 47 procent av kommunerna som på samtliga webbplatser tillämpar den standard som lagen om tillgänglighet till digital offentlig service bygger på. 39 procent som svarade att de tillämpar standarden på delar av webbsidorna.⁹⁹

Myndigheten för delaktighet (MFD) har publicerat verktyget Fokus delaktighet för att stödja kommuner, regioner och statliga myndigheter att arbeta för tillgänglighet för personer med funktionsnedsättning. Fokus delaktighet består av frågor om hur kommunen arbetar strategiskt med tillgänglighet. Områden som berörs är verksamhet, lokaler samt information och kommunikation. Kopplat till svaren görs en utvärdering med stöd för att utveckla arbetet vidare.¹⁰⁰

7.4.2 Bestämmelser om tillgänglighet som rör socialtjänsten

Tillgänglighet är en av grunderna för god förvaltning. I 7 § förvaltningslagen anges att en myndighet ska vara tillgänglig för kontakter med enskilda och informera allmänheten om hur och när sådana kan tas. Av förvaltningslagens förarbeten framgår att denna bestämmelse har utformats så att den utgör ett allmänt krav på att myndigheterna ska vara tillgängliga för allmänheten i så stor utsträckning som möjligt. Kravet på tillgänglighet är inte begränsat till enbart vissa former av kontakter som t.ex. besök, telefonsamtal, e-post eller en digital tjänst på myndighetens webbplats. Bestämmelsen ska dock inte tolkas alltför vidsträckt. En myndighet avgör t.ex. själv i vilken utsträckning som tillgänglighet via sociala medier är lämplig och till nytta för myndighetens verksamhet ur ett medborgarperspektiv. Informationskravet innebär en generell skyldighet för myndigheterna att på lämp-

⁹⁸ Socialstyrelsen (2018). *Insatser och stöd till personer med funktionsnedsättning*. Lägesrapport 2017, s. 63.

⁹⁹ Socialstyrelsen (2019). *E-hälsa och välfärdsteknik i kommunerna 2019 – uppföljning av utvecklingen inom e-hälsa och välfärdsteknik i kommunerna*, s. 17.

¹⁰⁰ Myndigheten för delaktighet, *Fokus delaktighet – ett verktyg för en tillgänglig kommun.*: www.mfd.se/verktyg/verktyg-for-tillganglighetsarbete/fokus-delaktighet-kommun/ (hämtad 2020-04-04).

liga sätt tydligt ange de uppgifter som behövs för att enskilda i tillräcklig utsträckning ska kunna kontakta dem. En myndighet kan exempelvis på sin webbplats och i viss korrespondens med enskilda bl.a. ange post- och besöksadress, telefonnummer, en eller flera elektroniska kontaktvägar och informera om öppethållande och eventuella fasta mottagningstider och telefontider.¹⁰¹

Tolkning och översättning vid myndighetskontakter regleras också i förvaltningslagen. Av 13 § samma lag framgår att en myndighet ska använda tolk och se till att översätta handlingar om det behövs för att den enskilde ska kunna ta till vara sin rätt när myndigheten har kontakt med någon som inte behärskar svenska. En myndighet ska under samma förutsättningar använda tolk och göra innehållet i handlingar tillgängligt när den har kontakt med någon som har en funktionsnedsättning som allvarligt begränsar förmågan att se, höra eller tala.

Bristande tillgänglighet är en av de former av diskriminering som är förbjudna i diskrimineringslagen (2008:567). Tillgänglighet har i det sammanhanget en annan innebörd än i förvaltningslagen. Enligt 1 kap. 4 § 3 p. diskrimineringslagen är diskriminering

att en person med en funktionsnedsättning missgynnas genom att sådana åtgärder för tillgänglighet inte har vidtagits för att den personen ska komma i en jämförbar situation med personer utan denna funktionsnedsättning som är skäliga utifrån krav på tillgänglighet i lag och annan författning, och med hänsyn till

- de ekonomiska och praktiska förutsättningarna,
- varaktigheten och omfattningen av förhållandet eller kontakten mellan verksamhetsutövaren och den enskilde, samt
- andra omständigheter av betydelse

Tillgänglighet till byggnadsverk för personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga regleras i plan- och bygglagen (2010:900), förkortad PBL. En byggnad ska vara tillgänglig och användbar för personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga (8 kap. 1 § 3 p. PBL). Hinder mot tillgänglighet till eller användbarhet av lokaler dit allmänheten har tillträde ska alltid avhjälpas, om hindret med hänsyn till de praktiska och ekonomiska förutsättningarna är enkelt att avhjälpas (8 kap. 2 § andra stycket PBL). Ett byggnadsverk ska ha de tekniska egenskaper som är väsentliga i fråga om tillgänglighet och

¹⁰¹ Prop. 2016/17:180 s. 68 och 292.

användbarhet för personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga (8 kap., 4 § 8 p. PBL). Vissa undantag gäller dock för kraven på tillgänglighet och användbarhet (8 kap. 6 § PBL). Även på allmänna platser ska ett hinder mot tillgänglighet eller användbarhet alltid avhjälpas, om hindret med hänsyn till de praktiska och ekonomiska förutsättningarna är enkelt att avhjälpa (8 kap. 12 §).

I språklagen (2009:600) finns bestämmelser om svenska språket, de nationella minoritetsspråken och det svenska teckenspråket. Svenska är huvudspråk i Sverige (4 §). De nationella minoritetsspråken är finska, jiddisch, meänkieli, romani chib och samiska. Det allmänna har ett särskilt ansvar för att skydda och främja de nationella minoritetsspråken. (7–8 §§). Det allmänna har också ett särskilt ansvar för att skydda och främja det svenska teckenspråket (9 §).

Bestämmelser om särskilda rättigheter personer som tillhör nationella minoriteter har och vilka skyldigheter kommuner, regioner och statliga myndigheter har gentemot de nationella minoriteterna finns i lagen (2009:724) om nationella minoriteter och minoritetsspråk, minoritetslagen. Flera av dessa bestämmelser ger den enskildes tillgång till information om socialtjänsten och kontakter med socialtjänsten. Det gäller bl.a. skyldigheten att informera de nationella minoriteterna om deras rättigheter och det allmännas ansvar (3 §) och skyldigheten att informera den som ansöker om äldreomsorg om möjligheterna att få service och omvårdnad enligt minoritetslagen (18 c §).

7.4.3 Socialtjänsten ska inriktas på att vara lätt tillgänglig

Utredningens förslag: Socialtjänsten ska inriktas på att vara lätt tillgänglig.

En lätt tillgänglig socialtjänst gör det enkelt för människor att få information om verksamheten – inklusive egna rättigheter – samt att ta och ha kontakt med den.

De regler som redan avser tillgänglighet inom socialtjänsten gäller viktiga områden såsom god förvaltning och fysisk tillgänglighet till lokaler. Utöver dessa regler behövs det, enligt utredningens bedömning, en bestämmelse som ger tillgänglighetsbegreppet en generell betydelse för socialtjänstens verksamhet. Utredningen föreslår därför

att en bestämmelse om att socialtjänsten ska inriktas på att vara lätt tillgänglig införs i socialtjänstlagens kapitel om socialtjänstens mål. Bestämmelsen anger en övergripande inriktning för hur socialtjänsten ska planeras och utformas när det gäller den enskildes möjligheter att enkelt ta och ha kontakt med verksamheten.

Med placeringen i kapitlet om socialtjänstens mål vill utredningen markera bestämmelsens övergripande karaktär och dess betydelse för arbetet med att uppnå socialtjänstens mål.

Den föreslagna bestämmelsen kompletterar den bestämmelse som utredningen också föreslår om att socialtjänsten ska ha ett förebyggande perspektiv. Som framgår ovan finns det ett tydligt sammanhang mellan förebyggande arbete och sänkta trösklar för kontakter med socialtjänsten, exempelvis vid uppsökande arbete. Vidare kompletterar bestämmelsen om att socialtjänsten ska inriktas på att vara lätt tillgänglig den generella inriktning på verksamheten som redan anges i 1 kap. 1 § andra stycket SoL. Där anges att socialtjänsten, under hänsynstagande till människans ansvar för sin och andras sociala situation, ska inriktas på att frigöra och utveckla enskildas och grupperns egna resurser. För att socialtjänsten ska kunna arbeta på det sättet i mötet med olika människor måste verksamheten också vara lätt att nå och ha kontakt med för den enskilde. I det sammanhanget handlar en lätt tillgänglig socialtjänst inte enbart om förebyggande arbete utan också om människors rätt till stöd från samhället efter behov.

På motsvarande sätt finns det generella bestämmelser om att hälso- och sjukvården ska vara lätt tillgänglig. Dessa bestämmelser återfinns i 5 kap. 1 § 5 hälso- och sjukvårdslagen (2017:30) och 2 kap. 1 § patientlagen (2014:821). Kravet på att hälso- och sjukvården ska vara lätt tillgänglig infördes först i 1982 års hälso- och sjukvårdslag (1982:763). Enligt förarbetena till den lagen avser bestämmelsen främst den geografiska närheten till mottagningar, öppethållandetider, jourtjänstgöringen och förekomsten av köer.¹⁰²

Utredningen vill understryka att de bestämmelser i andra lagar som ställer krav på särskilda åtgärder för tillgänglighet i socialtjänsten givetvis också gäller fortsättningsvis. Arbetet med att inrikta socialtjänsten på att vara lätt tillgänglig kan med fördel förenas med genomförandet av dessa åtgärder i samlad och målinriktat arbete för tillgänglighet.

¹⁰² Prop. 1981/82:97, s. 57 och 117.

En bestämmelse om att socialtjänsten ska vara lätt tillgänglig är i linje med Sveriges åtaganden enligt artikel 9 i FN:s konvention om rättigheter med funktionsnedsättning.¹⁰³ Många personer som behöver ta och ha kontakt med socialtjänsten har funktionsnedsättning. Det gäller såväl barn som vuxna, och inte minst många äldre personer.

Det finns i dag en bestämmelse i socialtjänstlagen som anger att socialnämnden bör tillhandahålla sociala tjänster genom rådgivningsbyråer, socialcentraler och liknande, social jour eller annan därmed jämförlig verksamhet (3 kap. 6 § andra stycket). Utredningen föreslår i avsnitt 25.1.2 att den bestämmelsen utgår ur lagen.

Förutsättningar för en lätt tillgänglig socialtjänst

Bestämmelsen om att socialtjänsten ska inriktas på att vara lätt tillgänglig innebär att kommunerna samlat och systematiskt ska arbeta med de aspekter av tillgänglighet som är relevanta i den egna kommunen. Bestämmelsen ställer inte krav på särskilda åtgärder utöver de som redan framgår av gällande lagar och andra regler.

Möjligheterna att skapa en lätt tillgänglig samhällstjänst har på flera sätt förbättrats sedan socialtjänstlagen först infördes. Ökad kunskap om hur miljöer kan utformas för att bli inbjudande och stödande för trygga möten har bidragit till det. E-tjänster och webbaserad information erbjuder nya möjligheter till en tillgänglig socialtjänst samtidigt som det inte får innebära att grupper ställs utanför kontakten med socialtjänsten. Utöver det är frågor om socialkontorens geografiska placering och öppettider även utanför kontorstid fortfarande aktuella för en god tillgänglighet. I det ingår att kommunen har en väl utbyggd socialjour som är integrerad i socialtjänstens arbete och utformad utifrån de lokala förhållandena, t.ex. i samarbete mellan kommuner.¹⁰⁴

I ett samlat arbete för socialtjänstens tillgänglighet kan kommunerna kombinera åtgärder som direkt avser den enskildes möjligheter att ta och ha kontakt med socialtjänsten med andra sätt att främja och underlätta för den enskilde att få tillgång till information och stöd. Arbetet kan förenas med exempelvis uppsökande arbete

¹⁰³ Utrikesdepartementet (2008). *Konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning och fakultativt protokoll till konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning*. New York den 13 december 2006. SÖ 2008:26, s. 11.

¹⁰⁴ Jfr prop. 1979/80:1 Del A s. 178.

bland grupper och enskilda som inte vet hur de kan komma i kontakt med socialtjänsten eller av olika skäl inte vill eller vågar ta den kontakten. Genom att socialtjänsten är synlig i sådana miljöer eller sammanhang där det kan antas att enskilda som behöver stöd och hjälp befinner sig ökar tillgängligheten. Den nya befogenheten som utredningen föreslår för kommunerna att erbjuda insatser utan föregående individuell behovsprövning kan också vara en del i arbetet för en lätt tillgänglig socialtjänst (se avsnitt 17.3.2). Erbjudanden av sådana insatser kan vara en del av informationen och det uppsökande arbetet bland personer som socialtjänsten i dag har svårt att nå.

Arbetet för en lätt tillgänglig socialtjänst är till stor del en fråga om organisation och planering, och därmed om styrning och ledning av verksamheten. Att exempelvis införa e-tjänster ställer krav på kommunerna att utveckla och förändra sin organisation, sitt arbetssätt och förhållningssättet till kommuninvånarna.¹⁰⁵ Förutsättningar för arbetet med att göra socialtjänsten lätt tillgänglig är kunskap om gällande regler och rekommendationer inom området, en god bild av de ”trösklar” som finns lokalt för information om och kontakt med socialtjänsten samt uppföljning av de förbättringar som görs. Inhämmande av erfarenheter och synpunkter från brukarföreträdare och enskilda hör också till förutsättningarna. Utveckling av information och e-tjänster för ökad tillgänglighet till socialtjänsten kan också vara ett område för samarbete mellan kommuner.

Hur socialtjänsten kan vara lätt tillgänglig för barn är en fråga som särskilt behöver uppmärksammas i det lokala arbetet. Barn kan tro att socialtjänsten mest är till för personer med problem som man inte själv identifierar sig med. Barnens syn på socialtjänsten kan också ha påverkats av vuxnas negativa uppfattning.¹⁰⁶

¹⁰⁵ Socialstyrelsen (2019). *E-hälsa och välfärdsteknik i kommunerna 2019 – uppföljning av utvecklingen inom e-hälsa och välfärdsteknik i kommunerna*, s. 60.

¹⁰⁶ Socialstyrelsen (2016). *Individ- och familjeomsorg*. Lägesrapport 2016, s. 30 f.

7.5 Stöd för utvecklingen av en hållbar socialtjänst

7.5.1 Överenskommelse med Sveriges Kommuner och Regioner

Utredningens förslag: Regeringen bör ingå en överenskommelse med Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) i syfte att stödja kommunerna att utveckla nya arbetssätt och metoder med anledning av utredningens förslag om en hållbar socialtjänst.

Av direktiven framgår att de förslag som utredningen lägger fram ska åstadkomma en hållbar socialtjänst. Utredningens ambition är att få till stånd förändringar över tid på ett sätt som påverkar både enskilda människor och kommuner positivt. Med detta för ögonen har utredningen lämnat förslag som tillsammans skapar förutsättningar för en hållbar socialtjänst.

Förslagen ovan om att socialtjänsten ska ha ett förebyggande perspektiv och vara lätt tillgänglig (se avsnitt 7.3 och 7.4) är grundläggande och ingår i sammanhanget. Även andra förslag i betänkandet har en avgörande betydelse för en hållbar socialtjänst. Det gäller bl.a. förslagen att verksamheten ska bedrivas i överensstämmelse med vetenskap och beprövad erfarenhet (se avsnitt 14, 12 och 15), att kommunen ska planera sina insatser för enskilda (se avsnitt 10) samt att insatser får tillhandahållas utan föregående individuell behovsprövning (se avsnitt 17). Även förslaget ovan om att socialtjänsten ska främja jämställda levnadsvillkor hör till de förändringar som bidrar till en hållbar socialtjänst (se avsnitt 7.2). Utredningen vill understryka att dessa förslag bildar en helhet i vilken de olika delarna är beroende av och förutsätter varandra. För att förslagen ska ha avsedd effekt och leda till varaktig förändring kommer kommunerna att behöva utveckla nya arbetssätt och metoder, som systematiskt följs upp och ger underlag för en kunskapsbaserad socialtjänst. En förutsättning för det är samordning och erfarenhetsutbyte mellan kommunerna.

Utredningen bedömer att kommunerna behöver stöd i denna omställning och föreslår att regeringen ingår en överenskommelse med SKR för detta ändamål. SKR har erfarenhet av liknande förändringsarbete och upparbetade nätverk som lämpligen kan användas i detta utvecklingsarbete.

8 Lagens inriktning på vissa grupper

8.1 Socialtjänstens kärnverksamhet

Allmänna regler om socialt stöd och särskilda regler för vissa grupper har förekommit länge. Under stora delar av 1900-talet fanns det särskilda lagar om vård för barn och unga och personer som missbrukar alkohol vid sidan av de lagar som gällde allmänt för fattigvården och socialhjälp. Särskilda lagar gällde också för stödet till vissa personer med funktionsnedsättningar och långvariga sjukdomar. Andra grupper behandlades inte för sig utan omfattades av de generella reglerna om socialt stöd. Det gällde bl.a. äldre personer människor och andra vuxna med fysiska och psykiska funktionsnedsättningar som inte var medfödda.

Som framgår av avsnitt 3.1.1 var ett huvudsyfte med socialtjänst-reformen att samla de olika lagarna inom området till en enhetlig reglering av alla insatser som byggde på den enskildes frivilliga medverkan. De övergripande mål som infördes i socialtjänstlagen var ett led i detta, likaså de grundläggande principer för socialtjänsten som angavs i lagens förarbeten. Genom ”underordnade” mål i lagen för delar av socialtjänsten preciserades och konkretiserades de övergripande målen. De underordnade målen knöts till olika grupper av enskilda. Det gällde omsorger om barn och unga, omsorger om äldre människor och omsorger om människor med handikapp. Åtgärder mot missbruk togs också upp i en särskild bestämmelse. Av förarbetena kan inte utläsas några närmare skäl för att socialtjänstens insatser ska inriktas in på dessa grupper i samhället annat än att de utgör kärnområden för den sociala verksamheten.

Medan insatser för barn och ungdom och insatser vid missbruk tidigare reglerats för sig kom den nya lagen att för första gången ange samlade inriktningar för det sociala stödet för äldre människor och

andra vuxna med funktionsnedsättningar. Det kan dock tilläggas att denna helhetssyn formulerades i en situation när en stor del av samhällets mer omfattande och långvariga insatser för äldre och människor med funktionsnedsättningar för första gången samlats hos regionerna (tidigare landstingen), som ansvarade för det som kallades långvård och för institutionsvård inom psykiatri.¹

I förarbetena till 1980 års socialtjänstlag finns olika förslag om hur inriktningarna på olika grupper och enskilda skulle anges i lagen. I tidiga texter behandlas frågan som en form av målgruppsinriktning.² Senare kom fokus att ligga på verksamheterna, ”omsorgerna”. Viss kritik mot uppdelningen av lagen efter barn och ungdom, äldre och handikappade hade framförts under arbetet med lagen. Synpunkter hade kommit från bl.a. Socialstyrelsen om att en uppdelning i målgrupper skulle strida mot ramlagens målsättning och kunna motverka syftet att utveckla en socialtjänst som är öppen för alla.³

8.1.1 Tidigare översyner av lagen

Kritiken mot de målgruppsvisa avsnitten blev mer omfattande i Socialtjänstkommitténs översyn av socialtjänstlagen i mitten av 1990-talet. I sitt betänkande uttalade kommittén bl.a. att det i lagens målgruppsvisa avsnitt även fanns regler om verksamheter som kommunen ska eller bör bedriva och att det som inte står i lagen eller det som är vagt och allmänt uttryckt kan få stå tillbaka för andra verksamheter. Kommittén bedömde att denna uppbyggnad kunde göra det svårt att se allas behov av stöd lika tydligt. Samma sak gällde kopplingen mellan de övergripande målen och olika typer av målformuleringar på grupp- och verksamhetsnivå.

Som lösning föreslog kommittén en inledande bestämmelse med regler om socialtjänstens arbete för vissa grupper i stället för särskilda målgruppsavsnitt i lagen. De grupper som redan nämndes i 1980 års socialtjänstlag skulle nämnas också i den nya bestämmelsen. Dessutom föreslog kommittén att nya grupper skulle synliggöras: människor som saknar medel till sitt uppehälle och närstående som

¹ Alexandersson, P. (2018). *Socialtjänstens värdegrunder – etik i förarbeten och lagar om fattigvård, socialvård och socialtjänst*. Stockholm; Ersta Sköndal Bräcke Högskola., s. 116 f.

² SOU 1974:39 s. 279 ff.

³ Prop. 1979/80:1, Bilaga 3 s. 42.

vårdar långvarigt sjuka, äldre och människor med funktionshinder.⁴ Förslaget om att i socialtjänstlagen också ange skyldigheter gentemot personer som vårdar närstående genomfördes och en ny regel om detta trädde i kraft 1997.⁵ I övrigt ledde Socialtjänstkommitténs bedömningar och förslag när det gällde socialtjänstens målgrupper inte till några lagändringar.

I nästa översyn av socialtjänstlagen förekom inte någon problematisering av målgruppsindelningen.⁶ I regeringens förslag till ny lag, 2001 års socialtjänstlag, återkom målgruppsindelningen i delvis ny form utan att Socialtjänstkommitténs bedömningar av problemen med indelningen kommenterades.⁷ I lagens femte kapitel, som innehåller särskilda bestämmelser för olika grupper, hade de tidigare inriktningarna på omsorger om barn, ungdom, äldre människor och människor med handikapp omformulerats så att bestämmelserna tydligare gällde grupperna i sig. Missbrukare, personer som vårdar närstående och brottsoffer tillkom dessutom som målgrupper med egna rubriker i kapitlet. Ytterligare en målgrupp, skuldsatta personer, infördes med en egen rubrik i november 2016.

8.2 Särskilda målgrupper i lagen i dag

8.2.1 Barn och unga

Barn och unga var den målgrupp som berördes i flest bestämmelser i 1980 års socialtjänstlag. De inriktningar för socialnämnden som då angavs kvarstår i dagens lag. De innebär att socialnämnden ska verka för att barn och unga växer upp under trygga och goda förhållanden. Nämnden ska i nära samarbete med hemmen främja en allsidig personlighetsutveckling och en gynnsam fysisk och social utveckling hos barn och unga och sörja för att de som riskerar att utvecklas ogynnsamt får det skydd och stöd som de behöver och, om barnets eller den unges bästa motiverar det, vård och fostran utanför det egna hemmet.

⁴ SOU 1994:139 s. 302 ff.

⁵ Prop. 1996/97:124 s. 30 f.

⁶ SOU 1999:97.

⁷ Prop. 2000/01:80.

Ytterligare regler har tillkommit efter hand och ingår nu bland de tio punkterna om barn och unga i 5 kap. 1 § SoL. Dessa beskrivs nedan. Utöver dessa finns det ytterligare regler som inte behandlas här.

Flera av de regler som fanns i 1980 års socialtjänstlag har upphört att gälla. De avsåg förskolans verksamhet, som först sågs som en viktig del av socialtjänsten men som 1998 fördes över till skolväsendet. Den övergripande uppgiften att i nära samarbete med hemmen främja en allsidig personlighetsutveckling och en gynnsam fysisk och social utveckling hos barn och ungdom hade också ett nära samband med förskolans arbete. Formuleringen hämtades från den särskilda lag om barnomsorg som infördes under 1970-talet och som ersattes med 1980 års socialtjänstlag.⁸ Barnskyddskommittén föreslog att uppgiften skulle utgå ur lagen eftersom socialtjänsten inte hade samma förutsättning att arbeta med dem sedan förskolan blivit en del av skolväsendet.⁹ Uppgiften är dock kvar i lagen.

Trots att barn och unga varit en central grupp i socialtjänstlagen har det funnits vissa oklarheter i beskrivningen av den. Det gäller i första hand ”ungdomarna” eller ”de unga” – båda benämningarna används på ett likartat sätt i förarbeten och lagtexter. Förslag på förtydliganden av att unga inom socialtjänsten ska avse personer under 21 års ålder har lämnats av Barnskyddsutredningen och Utredningen om tvångsvård för barn och unga. Den senare utredningen föreslog också att ”unga” helt skulle ersätta ”ungdom” i socialtjänstlagen och lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, förkortad LVU.¹⁰

Kompletteringar om riskbeteende och missbruk

Redan 1985 kompletterades den då gällande socialtjänstlagen med en bestämmelse som var särskilt inriktad på ungdomar med ett riskbeteende. Enligt denna bestämmelse ska socialnämnden med särskild uppmärksamhet följa utvecklingen hos barn och ungdomar som har visat tecken till en ogynnsam utveckling. Bestämmelsen syftade till att förtydliga socialtjänstens ansvar för ungdomar med missbruksproblem och kriminalitet och att motverka tendenser till att ungdomar dömdes till påföljder inom kriminalvården. Steget mellan

⁸ SOU 1977:40 s. 846 f.

⁹ SOU 2009:68 s. 229.

¹⁰ SOU 2009:68 s. 41 och SOU 2014:3 s. 144 f.

frivilliga insatser enligt socialtjänstlagen och tvångsvård utanför hemmet enligt LVU ansågs vara alltför stort. Socialnämnden borde därför, utifrån sitt yttersta ansvar, följa utvecklingen och när insatser hade avvisats inte släppa kontakten utan återkomma med erbjudanden. Samtidigt förutsattes att arbetet kunde ske i frivilliga former.¹¹

I 1980 års socialtjänstlag fanns en bestämmelse om åtgärder mot missbruk, där det framgick att insatser för barn och ungdom särskilt borde uppmärksammas i socialtjänstens arbete för att motverka missbruk av alkohol och andra beroendeframkallande medel. Den regeln fördes 1999 över till bestämmelserna om omsorger om barn och ungdom och kompletterades så att det nu framgår att socialnämnden aktivt ska arbeta för att förebygga och motverka missbruk bland barn och ungdom av alkoholhaltiga drycker, andra beroendeframkallande medel samt dopningsmedel. Avsikten med ändringen var att förtydliga att socialtjänstens ansvar för förebyggande åtgärder och stödinsatser rörande missbruk bland barn och ungdom även omfattar dopningsmedel.¹²

Ökat fokus på skydd och stöd för barn i utsatta situationer

Barns skydd och stöd i utsatta situationer har haft en betydande roll i socialtjänstlagen sedan lagen tillkom.¹³ Förtydliganden av olika situationer som kan innebära utsatthet för barn och unga kom några år senare. Den bärande termen blev ”barn som far illa eller riskerar att fara illa”, en formulering som dittills bara haft en mindre roll i förarbeten och sänkts i lagstiftningen.¹⁴ Barnskyddsutredningen utgick senare från denna term när den definierade barn- och ungdomsvårdens målgrupp med fokus på barn och unga som far illa eller riskerar att fara illa.¹⁵

Sedan 2013 finns det bestämmelser om förebyggande arbete för barn och unga i 5 kap. SoL som utgår från risker för att barn far illa. Dessa bestämmelser anger att socialnämnden ska bedriva uppsö-

¹¹ Prop. 1984/85:171 s. 17 ff.

¹² Prop. 1998/99:3 s. 85.

¹³ Se t.ex. 71 § 1980 års SoL.

¹⁴ Termen används bland annat av Socialutredningen i specialmotiveringen till en sekretessbestämmelse (SOU 1977:40 s. 872), av Socialutskottet i bakgrundstexter om rätten till bistånd (SoU 1979/80:44 s. 24 ff.) och av Socialtjänstkommittén i rubriker, motivtexter och författningskommentaren till den föreslagna bestämmelsen om anmälningsskyldighet (SOU 1994:159 s. 45 ff., 128 f. och 601).

¹⁵ SOU 2009:68 s. 24 f.

kande verksamhet och annat förebyggande arbete för att förhindra att barn och ungdom far illa samt tillsammans med samhällsorgan, organisationer och andra som berörs, uppmärksamma och verka för att barn och ungdom inte vistas i miljöer som är skadliga för dem. Bestämmelserna infördes efter förslag från Barnskyddskommittén konstaterade att det i socialtjänstlagen saknades uttryckliga bestämmelser som tar sikte på att säkerställa ett förebyggande arbete när det gäller barn och unga som far illa eller riskerar att fara illa. Mot den bakgrunden bedömde regeringen att det behövde framgå av lagen att socialtjänstens roll i det förebyggande arbetet bl.a. bör inriktas på riskmiljöer och riskgrupper och att socialtjänsten så tidigt som möjligt får kännedom om barn och ungdomar som kan behöva individuellt anpassat stöd.¹⁶

Som framgår nedan finns det ytterligare bestämmelser som rör barn under rubriken ”Brottsoffer” i 5 kap. SoL.

Bland de särskilda bestämmelserna om barn och unga finns även två bestämmelser som rör socialnämndens ansvar för barn och unga efter vissa beslut eller efter att vissa insatser avslutats. Under 1990-talet infördes i olika steg en bestämmelse som nu anger att nämnden i sin omsorg om barn och unga ska tillgodose det särskilda behov av stöd och hjälp som kan finnas sedan ett mål eller ärende om vårdnad, boende, umgänge eller adoption har avgjorts. När de första delarna av bestämmelsen infördes konstaterade regeringen att socialtjänsten redan hade ett ansvar för att tillgodose behovet av stöd eller hjälp efter att bl.a. en tvist om vårdnad eller umgänge avgjorts. Syftet med bestämmelsen var att understryka betydelsen av att nämnden inte tar sin hand från ett vårdnads- eller umgängesärende när frågan avgjorts.¹⁷

År 2008 kompletterades socialtjänstlagen med en bestämmelse om stöd och hjälp till barn och ungdomar som lämnar vård enligt socialtjänstlagen eller LVU. Socialnämnden ska enligt denna bestämmelse tillgodose det särskilda behov av stöd och hjälp som kan finnas sedan vård och fostran utanför det egna hemmet upphört. Bestämmelsen omfattar barn och unga som varit placerade i familjehem eller hem för vård eller boende och är avsedd att tydligare än tidigare påtala socialtjänstens ansvar gentemot dessa barn och ungdomar när vården upphör. En väl planerad och fungerande utslussning och eftervård skulle kunna minska antalet barn och unga som behöver åter-

¹⁶ Prop. 2012/13:10 s. 94 ff.

¹⁷ Prop. 1990/91:8 s. 52, prop. 1997/98:7 och prop. 1996/97:124.

placeras. Sociala barn- och ungdomsvårdskommittén påtalade att det var vanligt att pojkar och flickor återplacerades för vård efter det att en tidigare placering hade upphört. Trots att socialnämnden har det yttersta ansvaret för att alla som vistas i kommunen får det stöd och den hjälp som de behöver, hade det förekommit att nämnden avslutat vården utan att de pojkar och flickor som var i behov av fortsatt stöd fått sina behov tillgodosedda.¹⁸

Sverige ratificerade FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen) 1990, men konventionen och barnets rättigheter nämnades under lång tid inte i samband med ändringar eller kompletteringar av bestämmelserna i socialtjänstlagen om barn och unga. Förändringarna motiverades i stället i grunden med samhällets behov av information för att kunna ta sitt ansvar för barns skydd och stöd. Ett uttalat barnrättsperspektiv återopades som grund för lagändringar först 2012 i regeringens proposition om stärkt stöd och skydd för barn och unga. Det gällde bl.a. att barnets bästa ska vara avgörande vid beslut och andra åtgärder som rör vård- eller behandlingsinsatser.¹⁹

Det kan tilläggas att en frihetsberövande påföljd, sluten ungdomsvård, infördes som en del av påföljdssystemet genom lagen (1998:603) om verkställighet av sluten ungdomsvård. Statens institutionsstyrelse ansvarar för verkställigheten av sluten ungdomsvård. Samtidigt framhöll regeringen i förarbetena att unga lagöverträdare även i fortsättningen i första hand ska vara en angelägenhet för socialtjänsten.²⁰

8.2.2 Äldre människor

Även när det gäller äldre människor har grundläggande delar av socialtjänstens skyldigheter varit desamma sedan socialtjänstlagen först infördes. Det gäller socialnämndens ansvar att verka för att äldre människor får

- möjlighet att leva och bo självständigt under trygga förhållanden och ha en aktiv och meningsfull tillvaro i gemenskap med andra,
- goda bostäder samt stöd och hjälp i hemmet och en vid behov i övrigt lättåtkomlig service.

¹⁸ Prop. 2006/07:129 s. 50 f.

¹⁹ Prop. 2012/13:10 s. 164 f.

²⁰ Prop. 1996/97:96 s. 128 ff.

Flera förändringar har dock skett också inom äldreområdet.

I 20 § i 1980 års socialtjänstlag fanns en bestämmelse om att kommunen skulle inrätta bostäder med gemensam service (servicehus) för äldre människor. Detta har nu ersatts med en bestämmelse om att kommunen ska inrätta särskilda boendeformer för service och omvårdnad för äldre människor som behöver särskilt stöd. Det handlar alltså om ett skifte från boenden med gemensam service till boendeformer där också en individualiserad omvårdnad ingår. En annan bestämmelse i 1980 års socialtjänstlag har helt utgått. Den angav att kommunen skulle underlätta övergången från ett yrkesverksamt liv genom information och annat stöd.

I början av 1990-talet infördes nya bestämmelser i socialtjänstlagen som preciserade det generella ansvaret på gruppnivå. Det handlar om att

- socialnämnden ska göra sig väl förtrogen med levnadsförhållandena i kommunen för äldre människor
- socialnämnden i sin uppsökande verksamhet ska upplysa om socialtjänstens verksamhet på detta område
- kommunen ska planera sina insatser för äldre och i planeringen samverka med landstinget (nu regionen) samt andra samhällsorgan och organisationer.

Under några år avskaffades bestämmelsen om att socialnämnden ska verka för att äldre människor har en aktiv och meningsfull tillvaro efter att regeringen bedömt att det i generell mening knappast vara en uppgift för socialtjänsten.²¹ Detta ansvar reglerades dock på nytt i 2001 års socialtjänstlag efter förslag från socialutskottet som ansåg att det var angeläget att socialnämnderna stöder människor som är ensamma och isolerade.²²

Medan barnomsorg efter hand har övergetts som benämning inom socialtjänsten har ”äldreomsorg” och ”omsorger om äldre människor” blivit mer etablerade sedan början av 1980-talet. I dag används äldreomsorg som en tämligen självklar benämning på socialtjänstens insatser inom området. Någon tydlig avgränsning av vilka som är äldre finns dock varken i lagstiftningen eller förarbetena, även 65-årsgränsen är en underförstådd skiljelinje mellan äldre och andra vuxna trots

²¹ Prop. 1996/97:124 s. 121.

²² 2000/01:SoU18 s. 84 f.

att den gränsen avser förutsättningarna för den enskildes försörjning snarare än stödbehoven.

Äldreomsorgens värdegrund

År 2011 infördes en värdegrund för äldreomsorgen. Värdegrunden anges först i avsnittet med bestämmelser om äldre människor i socialtjänstlagen. Enligt 5 kap. 4 § första stycket SoL ska socialtjänstens omsorg om äldre personer inriktas på att de får leva ett värdigt liv och känna välbefinnande. Enligt förarbetena är värdegrunden ytterligare ett verktyg i arbetet med att kunskapen om omsorg ska kunna bli till insikt och förståelse och tillämpas på ett sätt som bidrar till livskvalitet för äldre kvinnor och män. Det handlar om ett perspektivskifte i synen på äldre personer och på åldrandet. Åldrandet är ett naturligt skede i livet och äldreomsorgens uppgift är att stödja äldre kvinnor och män till att kunna leva sitt liv utifrån den person hon eller han är. Vad som avses med ett värdigt liv förklaras med hänvisning till människovärdet – som annars knappast nämns någonstans i förarbetena till socialtjänstlagen – och innebörden preciseras med hänvisning till begreppen privatliv och kroppslig integritet, självbestämmande, delaktighet, individanpassning, insatser av god kvalitet och gott bemötande av den äldre personen och hennes eller hans närstående. Innebörden av välbefinnande beskrivs med begreppen trygghet och meningsfullhet.

Under arbetet med bestämmelsen om äldreomsorgens värdegrund framförde vissa remissinstanser att den föreslagna värdegrunden borde omfatta hela socialtjänsten. Socialstyrelsen och Sveriges Kommuner och Regioner föreslog att en värdegrund borde kunna tas in i portalparagrafen 1 kap. 1 § SoL genom att föra in ”den enskilda människans värdighet”. Regeringen ansåg dock att det var angeläget att införa en särskild värdegrund inom just äldreomsorgen. Äldreomsorgens karaktär, innehåll, omfattning och utförande gör att den är en komplex uppgift. Arbetet med äldre personer ställer därför enligt regeringen stora krav på att personalen är lyhörd och har förmåga att tolka signaler. Respekten för självbestämmande, integritet, trygghet och värdighet behöver ha en fast grund i ett medvetet val av människosyn. Värdegrund, förhållningssätt, bemötande och etik är viktiga kompetensfrågor. Inte därför att det nödvändigtvis är ett område med stora

brister utan därför att relationen och mötet mellan den äldre personen och personalen har avgörande betydelse för den äldre personens livskvalitet.²³

Vidare framgår det sedan 2011 av 5 kap. 5 § andra stycket SoL också att den äldre personen så långt det är möjligt ska kunna välja när och hur stöd och hjälp i boendet och annan lättåtkomlig service ska ges.

År 2010 trädde också en bestämmelse i kraft som innebär att kommunen ska verka för att det finns tillgång till personal med kunskaper i finska, meänkieli eller samiska där detta behövs i omvårdnaden om äldre människor (5 kap. 6 § SoL).

8.2.3 Personer med funktionsnedsättning

Personer med funktionsnedsättning har benämnts på olika sätt i socialtjänstlagen sedan 1980-talet. Först användes termen ”människor med handikapp”, därefter ”människor med funktionshinder”. Förändringen har styrts av en generellt ändrad terminologi inom området. I dag rekommenderas funktionsnedsättning i stället för handikapp och funktionshinder som term för nedsättning av fysisk, psykisk eller intellektuell funktionsförmåga. Funktionshinder betecknar i stället den begränsning som en funktionsnedsättning innebär för en person i relation till omgivningen.²⁴

Inom ramen för den ändrade terminologin har den grundläggande inriktningen på socialtjänstens arbete för gruppen varit oförändrat sedan 1980 års socialtjänstlag infördes. Socialnämnden ska verka för att människor som av fysiska, psykiska eller andra skäl möter betydande svårigheter i sin livsföring får möjlighet att delta i samhällets gemenskap och att leva som andra. Nämnden ska medverka till att den enskilde får en meningsfull sysselsättning och får bo på ett sätt som är anpassat efter hans eller hennes behov av särskilt stöd.

Inriktningen har efter hand kompletterats med vissa särskilda uppgifter som i dag ingår i avsnittet om människor med funktionshinder i 5 kap. SoL. Genom en ändring 1990 infördes en bestämmelse om att kommunen ska inrätta bostäder med särskild service

²³ Prop. 2009/10:116, s. 23.

²⁴ Socialstyrelsen. Termbanken. *funktionsnedsättning och funktionshinder*: <https://termbank.socialstyrelsen.se/> (hämtad 2019-12-09).

för dem som omfattas av omsorgerna om människor med handikapp (funktionshinder i dagens lag). I samband med Psykiatrireformen 1995 preciserades funktionshinder till att vara fysiska eller psykiska.²⁵ De innebär att socialnämnden ska göra sig väl förtrogen med levnadsförhållandena i kommunen för människor med fysiska och psykiska funktionshinder och i sin uppsökande verksamhet upplysa om socialtjänstens verksamhet på dessa områden. Vidare ska kommunen planera sina insatser för människor med fysisk och psykisk funktionsnedsättning i samverkan med regionen samt andra samhällsorgan och organisationer. På den senare punkten trädde ytterligare en bestämmelse i kraft om att kommunen ska ingå en överenskommelse med regionen om ett samarbete i fråga om personer med psykisk funktionsnedsättning.²⁶

Rättighetsfrågor eller etiska principer har inte haft någon särskild betydelse för utformningen bestämmelserna i socialtjänstlagen när det gäller personer med funktionsnedsättning. Detta trots att rättighetsaspekter betonades starkt vid införandet av lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, förkortad LSS, och att de etiska frågor som togs upp vid införandet av äldreomsorgens värdegrund också berör arbetet inom funktionshinderområdet.

8.2.4 Missbrukare

Beskrivningen av socialtjänstens arbete vid missbruk har ändrats från att avse åtgärder mot missbruk i 1980 års socialtjänstlag till att i 2001 års lag ange förebyggande insatser för och inriktningen på arbetet för enskilda personer för sig. Den senare inriktningen anges under rubriken ”Missbrukare” i 5 kap. SoL. Rubriken ”Missbrukare” skiljer sig från rubrikerna ”Äldre människor” och ”Människor med funktionshinder” i samma avsnitt genom att vara mer kategoriserande. LVM-utredningen konstaterade 2004 att begreppet missbrukare är begränsande och förordade att begreppet inte används i lagstiftningen. I stället föreslog utredaren begreppet ”person med missbruksproblem”.²⁷ Någon ändring i den riktningen har inte genomförts.

Trots den ändrade inramningen är uppgiften i stort sett densamma i dag som när socialtjänstlagen först infördes. Socialnämnden ska

²⁵ Prop. 1993/94:218 s. 22 ff.

²⁶ Prop. 2008/09:193 s. 13 ff.

²⁷ SOU 2004:3 s. 457.

aktivt sörja för att den enskilde missbrukaren får den hjälp och vård som han eller hon behöver för att komma ifrån missbruket. En viss skillnad är att formuleringen ”aktivt sörja för att” redan i slutet av 1980-talet ersatte den tidigare formuleringen ”aktivt stödja” som en markering av samhällets eget ansvar för tillgången till hjälp och vård. Då infördes också en bestämmelse om att vården ska planeras i samförstånd med missbrukaren och att nämnden noga ska följa den planerade vården.²⁸

Under de senaste åren har målgruppsbeskrivningen påverkats av den ändrade innebörden av ”missbruk” i 3 kap. 7 § SoL. Där framgår sedan 2017 att socialnämnden ska arbeta för att förebygga och motverka såväl missbruk av alkohol och andra beroendeframkallande medel som för att förebygga och motverka missbruk av spel om pengar. Förändringen motiverades med att det dittills varit oklart om socialnämnden med stöd av lagen hade ansvar för att ge förebyggande och motverkande insatser vid missbruk av spel om pengar. Genom att förtydliga att kommunerna har ett ansvar enligt socialtjänstlagen för att arbeta med förebyggande insatser mot spelmissbruk bedömde utredningen att förutsättningarna borde öka för ett mer kunskapsbaserat och strukturerat arbetssätt.²⁹

Som framgår ovan finns det ytterligare bestämmelser om arbete för att förebygga och motverka missbruk under rubriken ”Barn och unga” i 5 kap. 1 § SoL.

8.2.5 Personer som vårdar och stödjer närstående

En grupp som tillkommit efter hand i socialtjänstlagen är personer som vårdar och stödjer närstående. Sedan 1997 finns det en bestämmelse om att socialnämnden ska erbjuda stöd för att underlätta för de personer som vårdar en närstående som är långvarigt sjuk eller äldre eller som stödjer en närstående som har funktionsnedsättning. När bestämmelsen först infördes avsåg den erbjudanden om stöd och avlösning och den stod bland socialnämndens generella uppgifter, se lag (1997:313). I 2001 års socialtjänstlag fördes bestämmelsen över till kapitlet med särskilda bestämmelser för målgrupper. Då tillkom också rubriken ”Personer som vårdar eller stödjer närstående”.

²⁸ Prop. 1987/88: 147 s. 17 ff.

²⁹ Prop. 2016/17:85 s. 24 ff.

Bestämmelsen infördes efter förslag från Socialtjänstkommittén. I förarbetena motiverades införandet med att anhörigas insatser inom vård och omsorg alltmer kommit att uppmärksammas genom det växande trycket på äldreomsorgen. I det sammanhanget användes ”anhöriga” som begrepp. Forskningsresultat hade visat att anhöriga svarar för en huvuddel av insatserna inom äldreomsorgen och betydande delar inom andra områden. Förslaget om att socialtjänsten genom stöd och avlösning bör underlätta för närstående som vårdar långvarigt sjuka, äldre och människor med handikapp var till en del avsett att skydda och stödja den viktiga resurs som de anhörigas insatser utgör. Men en annan viktig aspekt var att detta i högre grad skulle möjliggöra ökad valfrihet och kontinuitet i omsorgen.³⁰

8.2.6 Brottsoffer

I dagens socialtjänstlag finns det flera bestämmelser som rör socialtjänstens ansvar för barn och vuxna som utsatts för brott. Enligt 5 kap. 11 § SoL ska socialnämnden verka för att den som utsatts för brott eller dennes närstående får stöd och hjälp. Nämnden ska särskilt beakta att kvinnor som är eller har varit utsatta för mäns våld eller andra övergrepp av närstående kan vara i behov av stöd och hjälp för att förändra sin situation. Socialnämnden ansvarar för att ett barn som har utsatts för brott och dennes närstående får det stöd och den hjälp som de behöver. Nämnden ska också särskilt beakta att ett barn som bevittnat våld eller andra övergrepp av eller mot närstående är offer för brott och ansvara för att barnet får det stöd och den hjälp som barnet behöver.

Dessa bestämmelser har tillkommit stegvis sedan slutet av 1990-talet. Först gällde bestämmelserna bara att socialnämnden skulle verka för att kvinnor som är eller har varit utsatta för våld eller andra övergrepp i hemmet får stöd och hjälp för att förändra sin situation. Detta motiverades med att Kvinnovaldskommisionen visat på brister i socialtjänstens arbete med kvinnor som utsatts för våld trots att de redan omfattades av socialtjänstens ansvar att ge människor stöd och hjälp efter behov. Regeringen bedömde därför att ansvaret för att hjälpa kvinnor som utsatts för våld borde anges tydligare i lagen

³⁰ Prop. 1996/97:124 s. 30 f.

genom en särskild bestämmelse.³¹ År 2001 ändrades bestämmelsen så att den anger att socialnämndens ansvar omfattar alla brottsoffer. Även denna gång konstaterade regeringen att gruppen redan omfattades av socialtjänstens generella ansvar. Efter förslag från Brottsofferutredningen bedömde regeringen dock att ett klargörande ansvar var motiverat och att det bör bedrivas ett aktivt arbete i dessa frågor, t.ex. genom samverkan inom ramen för grannskapsarbete.³²

Vid införandet av 2001 års socialtjänstlag samlades de dåvarande bestämmelserna under rubriken ”Brottsoffer” i kapitlet med särskilda bestämmelser för grupper. Efter hand har bestämmelserna under denna rubrik preciserats och kompletterats.

I 5 kap. 11 § andra stycket har bestämmelsen ändrats så att socialnämndens ska – och inte som tidigare bör – beakta att kvinnor som är eller har varit utsatta för våld eller andra övergrepp av närstående kan vara i behov av stöd och hjälp för att förändra sin situation.³³

Nya bestämmelser har tillkommit när det gäller barn som bevittnat våld och som också är brottsoffer. En första bestämmelse om detta infördes 2006. Den bestämmelsen angav att socialnämnden också bör beakta att barn som bevittnat våld eller andra övergrepp av eller mot närstående vuxna är offer för brott och kan vara i behov av stöd och hjälp. Återigen konstaterade regeringen att bestämmelsen inte skulle innebära någon större ändring i rättsligt hänseende eftersom det redan fanns regleringar av socialtjänstens ansvar för brottsoffer och för hjälp och stöd till barn. Regeringen ansåg att det ändå fanns ett behov av att förtydliga att de barn som bevittnar mäns våld mot kvinnor och annat våld eller andra övergrepp av eller mot närstående vuxna är offer för brott. Det skulle bl.a. kunna bidra till en förbättrad samverkan mellan socialtjänsten och andra myndigheter när det gäller denna grupp.³⁴ Senare har bestämmelsen skärpts så att den nu anger ett ska-krav på socialnämnden att särskilt beakta behoven hos de berörda barnen och ansvara för att de får det stöd och den hjälp som de behöver.³⁵

³¹ Prop. 1997/98:55 s. 35 ff.

³² Prop. 2000/01:79 s. 35 f.

³³ Prop. 2006/07:38 s. 25 ff.

³⁴ Prop. 2005/06:166 s. 15 ff.

³⁵ Prop. 2006/07:38 s. 25 ff. och prop. 2012/13:10. S. 94 ff.

8.2.7 Skuldsatta personer

Sedan 2016 nämns skuldsatta personer som ytterligare en särskild grupp i 5 kap. SoL. Till dessa personer ska kommunen lämna budget- och skuldrådgivning. Skyldigheten gäller även under ett skuldsaneringsförfarande och till dess att beviljad skuldsanering eller F-skuldsanering är helt avslutad.

Kommunernas ansvar för att lämna råd och anvisningar i budget- och skuldfrågor till skuldsatta personer framgick tidigare av 2 § andra stycket i den numera upphävda skuldsaneringslagen (2006:548). I samband med att en ny skuldsaneringslag (2016:675) infördes preciseras denna bestämmelse och fördes över till socialtjänstlagen. Överförandet av bestämmelsen motiverades i första hand med att det tydliggjorde tillsynsansvaret för Inspektionen för vård och omsorg (IVO) över samtliga kommuners budget- och skuldrådgivning. I tidigare förarbeten hade det uttalats att kommunernas ansvar att tillhandahålla rådgivning är en precisering av det generella ansvar som kommunerna har enligt 2 kap. 1 § och 3 kap. 1 § SoL för att de som vistas i kommunen får det stöd och den hjälp de behöver. Att budget- och skuldrådgivning är ett ansvar som faller inom kommunernas ansvar för socialtjänsten lyftes även fram i samband med införandet av 1980 års socialtjänstlag. I förarbetena till den lagen uttalades att kommunernas rådgivning kan avse bl.a. hjälp med att ställa upp en budget för familjens utgifter och inkomster. Det kan också vara fråga om att ta reda på vilken myndighet som bäst kan hjälpa den enskilde i en särskild situation samt hjälpa honom eller henne att få kontakt med rätt instans.³⁶ Kommunernas ansvar att lämna budget- och skuldrådgivning till skuldsatta personer preciseras dock endast i 2006 års skuldsaneringslag, vilket hade skapat otydlighet om IVO:s tillsynsansvar inom området.³⁷

8.3 Bör gruppindelningen tas bort?

Utredningen har under sitt arbete mött två motsatta uppfattningar om målgruppsindelningens betydelse och om indelningen ska kvarstå i den nya socialtjänstlagen. Enligt den ena uppfattningen är gruppindelningen värdefull och nödvändig för att lagen ska kunna tilläm-

³⁶ Prop. 1979/80:1 Del A s. 223.

³⁷ Prop. 2015/16:125 s. 98 ff.

pas med likvärdighet och rättssäkerhet för den enskilde. Enligt den andra uppfattningen är gruppindelningen problematisk eftersom den riktar fokus från den enskildes individuella behov och förutsättningar samtidigt som gruppindelningen leder till ytterligare gränsdragnings- och samverkansproblem vid tillämpningen av lagen. Även bland dem som är kritiska eller skeptiska till gruppindelningen finns dock en utbredd oro för vad en förändring skulle kunna leda till och att det i dag saknas förutsättningar för en förändring.

Det finns inga studier som samlat belyser vad inriktningarna i socialtjänstlagen på olika grupper betyder i praktiken. Erfarenheter från olika områden kan dock bidra till att illustrera både för- och nackdelar med målgruppsindelningen.

8.3.1 Fördelar med dagens målgruppsindelning

Målgruppsindelningen i socialtjänstlagen tillkom ursprungligen för att tydliggöra socialtjänstens uppdrag och ansvar för delar av verksamheten. Den tydligaste fördelen med de bestämmelser som avser olika grupper är alltså att de klargör det offentliga åtagandet gentemot olika enskilda med stöd av lagen. Det kan ge trygghet för den som ingår i någon av dessa grupper, tydlighet för myndigheter och huvudmän och professionella om vad ska uppnås samt öka förutsättningarna för likvärdighet och kontinuitet i socialtjänstens arbete. De mål som anges för exempelvis personer med funktionsnedsättning och äldre personer kan göra det lättare för den enskilde att förstå vilka rättigheter som han eller hon har.

I vilken utsträckning som målen för olika grupper fungerar på detta sätt är oklart. Det finns motiverade skillnader i tillgång till insatser mellan enskilda i de olika grupperna, men kunskapen om omotiverade skillnader är begränsad. Införandet av nya grupprelaterade bestämmelser har inte systematiskt följts upp så att det går att bedöma vad de i praktiken har betytt för enskilda i dessa grupper.

En annan fördel med målgruppsindelningen är att den ökar möjligheterna att arbeta med det som är specifikt och gemensamt för de personer som ingår i en grupp. Det kan främja socialtjänstens möjligheter att ha och utveckla rätt kompetens för behov och förutsättningar bland enskilda i dessa grupper och att erbjuda insatser som utformats med ledning av vad som generellt är känt om grupperna.

Målgruppsbestämmelserna kan också användas som utgångspunkter för jämförelser inom och mellan kommuner av hur målen uppnås.

Exempel på konstruktivt arbete utifrån målgruppsindelningen är fördjupad kunskapsutveckling och mastersutbildningar för socio-
nomer för arbete inom olika delar av socialtjänsten, inriktningar på olika verksamhetsområden i kunskapsstyrningen på olika nivåer och ökade möjligheter till systematisk uppföljning inom avgränsade delar av socialtjänsten.

8.3.2 Problem och risker med dagens målgruppsindelning

De problem och risker med målgruppsindelningen som har nämnts under utredningens arbete är av olika slag.

Särskilda bestämmelser om socialtjänstens ansvar för vissa grupper kan tolkas som att andra grupper inte omfattas av motsvarande ansvar. Även det faktum att vissa grupper anges i lagen, i vissa fall med fler och mer detaljerade bestämmelser än för andra grupper, kan vara styrande för socialtjänsten och skapa en ordning där det som inte anges i lagen inte heller behöver göras. 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.

För den som ingår i någon av de målgrupper som anges i socialtjänstlagen kan lagens gruppindelning också medföra att andra behov inte uppmärksammas och tillgodoses. Strukturer, arbetssätt och kompetens som byggs upp utifrån de olika målgrupperna kan begränsa möjligheterna till den helhetssyn som socialtjänsten ska tillämpa. Den som omfattas av mer än en målgrupp riskerar att få sina behov bedömda och erbjudanden om insatser utifrån vad som gäller för bara en viss målgrupp. Indelningen i målgrupper kan också bli en mer eller mindre medveten klassificering eller kategorisering av dem som ingår i någon grupp. Sociala och kulturella normer eller föreställningar om olika grupper kan präglade behovsbedömningar, erbjudanden av insatser och genomförandet av dem. I förlängningen kan detta leda till diskriminering.

Ytterligare en risk är att målgruppsindelningen efter hand leder till en alltmer detaljreglerad och splittrad verksamhet när ytterligare bestämmelser tillkommer utifrån behov som beskrivs målgrupp för

målgrupp. Förändringar mellan grupperna, och införandet av alltfler bestämmelser för olika grupper, kan göra det svårt att se kopplingen till socialtjänstlagens värdestruktur med de övergripande målen, inriktningarna och principerna för verksamheten. Organisatoriskt kan målgruppsindelningen skapa ”stuprör” med gränser för professionens utrymme, en helhetssyn i arbetet och ett osynliggörande av risker som inte nämns i lagen. Socialtjänstens förmåga att uppmärksamma nya grupper och nya uppgifter i ett föränderligt samhälle kan påverkas negativt.

Också dessa följer av målgruppsindelningen är svåra att belägga utifrån forskning och annan kunskapsutveckling. Målgruppsindelningen tenderar dock att skapa gränser vid kombinationer av behov som nu uppmärksammas genom särskilda arbetssätt för att över-skrida sådana gränser. Det gäller bl.a. ett familjeorienterat arbetssätt med uppmärksamhet på samlade stödbehov bland föräldrar och barn vid exempelvis missbruk, funktionsnedsättning och långvariga sjukdomar hos en förälder. Bland äldre människor finns behov av stöd för sociala problem som hemlöshet och missbruk utöver de uppgifter som traditionellt brukar höra till äldreomsorgen.

Utöver detta kan nämnas den ökande kunskapen om hur vanligt det är med kognitiva stödbehov hos både barn och vuxna i alla åldrar som har kontakt med socialtjänsten. Ett funktionshinderperspektiv är överhuvudtaget relevant inom stora delar av socialtjänstens arbete och inte enbart inom de insatser som brukar beskrivas som riktade till personer med funktionsnedsättningar.

Risker med att ändra dagens målgruppsindelning

Även bland de företrädare för brukare, professionella och myndigheter som pekar på problem och risker med dagens målgruppsindelning finns det en oro för vad som händer om indelningen förändras i dagens läge. Osäkerheten är stor om hur en sådan förändring skulle påverka den enskilde. Risker för ökad ojämlikhet genom såväl ambitionshöjningar som ambitionssänkningar inom landet har påtalats, likaså farhågor för en utglesning av kommunernas yttersta ansvar och svårigheter att upprätthålla en tillräckligt specialiserad kompetens inom olika områden. Farhågor för att behov osynliggörs, för

att enskilda får svårt att hävda sina rättigheter och för att dessa rättigheter inte säkerställs av huvudmännen har också framförts.

Dessa risker och farhågor har kopplats till ett par andra förutsättningar för socialtjänsten: dels socialtjänstens uppdrag och ansvar i förhållande till andra delar av samhället, dels möjligheterna att med stöd i vetenskap och beprövad erfarenhet beskriva behov av insatser på ett sätt som inte varierar över landet.

8.3.3 Målgruppsindelningen bör tonas ned

Utredningens bedömning: Socialtjänstlagens nuvarande bestämmelser för olika målgrupper riskerar att leda till en alltmer detaljerad lagstiftning och gå ut över jämlikheten i socialtjänstens arbete. Genom att tona ned målgruppsindelningen i lagen tydliggörs vikten av helhetssyn och inriktningen på personers individuella behov och förutsättningar i stället för deras grupptillhörighet.

Målgruppsindelningens strukturella betydelse för lagen

Målgruppsindelningen har betydelse för socialtjänstlagens utformning och inre sammanhang. Ytterst har de fördelar som nämns ovan att göra med målgruppsindelningens ursprungliga syfte att konkretisera lagens övergripande mål och bakomliggande principer. De förändringar som skett över tid aktualiserar dock flera problem och risker med att ange målgrupper i lagen.

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. Införandet av nya gruppbestämmelser i socialtjänstlagen har flera gånger motiverats av regeringen av brister i tillämpningen av generella bestämmelser och att det därför behövs ett klagörande av det ansvar som socialtjänsten redan har. Det gäller bl.a. bestämmelserna om stöd till barn och vuxna som utsatts för brott. Införandet

av skuldsatta som ny grupp i 5 kap. SoL motiverades av ett behov att klargöra tillsynsansvaret när det gäller kommunernas budget- och skuldsanering.

Till målgruppslistan har också fogats ytterligare regler som anger olika värden för olika grupper. Ett exempel på det är äldreomsorgens värdegrund som i vissa delar överlappar de övergripande mål och inriktningar som anges i socialtjänstlagen och i andra delar anger värden som skulle kunna vara relevanta också vid insatser för andra än äldre människor.

Vad som utmärker de olika grupperna varierar dessutom betydligt. För vissa är det grundläggande livssituationer såsom att vara barn, ung, äldre eller leva med en funktionsnedsättning. Benämningen av några grupper utgår från grundläggande livssituationer såsom att vara barn, ung, äldre eller leva med en funktionsnedsättning. Andra grupper benämns utifrån sociala problem, t.ex. missbruksproblem, utsatthet för brott och skuldsättning. Gruppen ”personer som vårdar eller stödjer närstående” utgår däremot från en situation som kan vara både värdefull och medföra vissa stödbehov. Flera grupper omnämns så att det framgår att de utgörs av människor eller personer medan grupperna missbrukare och brottsoffer har mer kategoriserande benämningar.

Förekomsten av särskilt angivna grupper i socialtjänstlagen kan även diskuteras i förhållande ramlagskonstruktionen. Motsvarande preciseringar finns exempelvis inte i hälso- och sjukvårdslagen (2017:30), förkortad HSL, som också är en ramlag. Vid sidan av HSL finns det dock andra regler som gäller specialisering inom hälso- och sjukvården. Den regleringen avser kompetensen hos legitimerade yrkesgrupper som under eget yrkesansvar utför hälso- och sjukvårdsinsatser. Inom socialtjänsten finns inga reglerade specialistkompetenser och inte heller ett eget yrkesansvar för de professionella. Kraven på verksamheten riktas i stället till den som ansvarar för verksamheten och som därvid är skyldig att se till att den svarar mot behov hos olika delar av befolkningen. I det avseendet har socialtjänstlagen likheter med skollagen (2010:800), som anger olika skolformer med inriktning på elever i olika åldrar eller med olika behov och förutsättningar. Skollagen innehåller däremot också en mängd detaljregleringar och är ingen ramlag.

Nya uppgifter behöver inte leda till att ytterligare målgrupper förs in i lagen

Socialtjänsten behöver kunna anpassa sitt arbete efter samhällsförändringar och ökad kunskap om sociala problem och stödbehov. Hemlöshet, hedersrelaterat våld och förtryck samt våldsbejakande extremism är exempel på frågor som socialtjänsten möter i dag och som inte alls eller i tillräcklig utsträckning uppmärksammas i socialtjänstlagen.

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. Hur detta kan göras för en möjlig ny målgrupp för socialtjänsten visar Socialstyrelsen i ett kunskapsstöd om arbetet med återvändare och andra personer involverade i våldsbejakande extremistiska miljöer. Socialstyrelsen markerar att dessa omfattas av socialtjänstens generella arbete med att, utifrån den enskildes särskilda behov, erbjuda individer stöd och förhindra att de involveras i destruktiva miljöer. I kunskapsstödet hänvisar Socialstyrelsen till socialtjänstens mål och principer för socialtjänstens arbete som anges i socialtjänstlagen och lagens förarbeten. Det gäller också det förebyggande och uppsökande arbetet bland personer som är eller har varit involverade i våldsbejakande extremism. Socialstyrelsen pekar också på socialtjänstens ansvar för brottsutsatta.³⁸

På motsvarande sätt är det möjligt att konkretisera vilka delar av socialtjänstens generella ansvar som särskilt aktualiseras i samband med nya sociala problem och stödbehov i stället för att identifiera problemen och behoven med nya målgrupper. Ett sådant angreppssätt överensstämmer med socialtjänstlagens grundläggande fokus på individer och sociala förhållanden och innebär en tydlig förväntan på att socialtjänsten ska ha en professionell kapacitet att utveckla de arbetssätt och insatser som krävs i nya situationer.

³⁸ Socialstyrelsen (2018). *Våldsbejakande extremism – stöd till socialtjänstens arbete med återvändare och andra personer involverade i våldsbejakande extremistiska miljöer*, s. 18 ff.

Inriktningen på enskilda och grupper i den nya lagen

Den från början relativt enhetliga värdestrukturen i 1980 års socialtjänstlag har över tid kompletteras med ett stort antal mål som delvis överlappar varandra och delvis skiljer sig åt för olika grupper. Socialtjänstlagens anda av jämlikhet riskerar därmed att gå förlorad.

Förändringarna har drivits fram av ökande kunskap om behov och förutsättningar hos grupper som inte uppmärksammades tillräckligt när socialtjänstlagen först tillkom. Det gäller särskilt personer som vårdar en närstående samt barn och vuxna som utsatts för brott, två grupper vars stödbehov inte direkt berördes i förarbetena till 1980 års socialtjänstlag. Förändringarna har även drivits fram av ökande insikter om förhållandet mellan socialtjänsten och den enskilde, bl.a. en ökad medvetenhet om barnet som rättighetsbärare och om vikten av den enskildes egen upplevelse av socialtjänstens insatser inom exempelvis äldreomsorgen.

Dessa olika skäl till förändringar av socialtjänstlagen är mycket goda och fortfarande aktuella. Vid en översyn av lagen är det därför centralt att se hur det som har vunnits genom förändringarna i lagen kan bibehållas och ingå i en mer sammanhängande värdestruktur i den nya lagen.

Utredningen har övervägt att ta bort merparten av de särskilda bestämmelser som gäller för olika grupper. Detta för att tydligare framhålla individperspektivet och lagens karaktär av ramlag med förutsättningar att möta nya behov i ett föränderligt samhälle. Principiellt har intresset för en sådan förändring varit stort från flera av de aktörer som utredningen haft kontakt med under sitt arbete. Samtidigt har det framkommit betydande oro och farhågor för hur en sådan förändring skulle påverka den enskildes möjligheter att hävda sina rättigheter och förstå vilka skyldigheter socialtjänsten har. Oron och farhågorna gäller också möjligheterna att upprätthålla och utveckla en tillräckligt specialiserad kompetens för att möta olika behov av stöd, omsorg och vård.

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 grupp-tillhörighet. 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. Vidare hör gränsen samman med de rättigheter som barn tillerkänns enligt barnkonventionen, som gäller som svensk lag enligt lagen (2018:1197) om Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter. Andra gruppindelningar inom socialtjänsten är mindre entydiga och knutna till förhållanden som kan variera mellan enskilda personer och ibland vara aktuella för samma person. Det gäller både för barn och vuxna. Eftersom flera av de särskilda bestämmelserna som rör barn även gäller unga har utredningen bedömt det som mest ändamålsenligt att låta dessa stå tillsammans.

Denna strukturella förändring innebär att målgruppsindelningen tonas ned på följande sätt:

- nuvarande 5 kap. SoL där bestämmelser som avser olika grupper samlats, utgår ur lagen
- vissa bestämmelser som avser grupper görs generellt tillämpliga för alla personer som exempelvis har en viss typ av insats
- andra bestämmelser formuleras som preciserade uppgifter för socialtjänsten och inte som särskilda bestämmelser för vissa grupper
- några bestämmelser kvarstår i nuvarande lydelse men placeras i kapitel med inriktning på socialtjänstens verksamhet
- bestämmelser som avser barn och unga samlas i en egen avdelning.

Vidare föreslår utredningen i nästa avsnitt vissa språkliga förändringar när det gäller benämningar av enskilda. Bland annat utgår den kategoriserande termen ”missbrukare” ur socialtjänstlagen. I stället ska det i relevanta bestämmelser hänvisas till missbruks- och beroendevård.

8.3.4 Bestämmelser som omformuleras för att inriktas på insatser

Utredningens förslag: Bestämmelserna i nuvarande 5 kap. 3 § och 9–12 §§ socialtjänstlagen omformuleras och ges följande lydelse:

- Socialnämnden ska erbjuda familjerådgivning i syfte att, genom samtal, bearbeta samlevnadskonflikter i parförhållanden och familjer. Familjerådgivningen ska erbjudas till den som begär det.
- Socialnämnden ska erbjuda samarbetsamtal i syfte att föräldrar, under sakkunnig ledning, när enighet i frågor som gäller vårdnad, boende, umgänge och frågor som gäller barnets försörjning. Socialnämnden ska även erbjuda föräldrar hjälp att träffa avtal enligt 6 kap. 6 §, 14 a § andra stycket eller 15 a § tredje stycket föräldrabalken.
- Socialnämnden ska erbjuda missbruks- och beroendevård i syfte att stödja och hjälpa den som har ett missbruk eller beroende av alkohol, narkotika, andra beroendeframkallande medel, läkemedel, dopingmedel eller spel om pengar att komma ifrån missbruket eller beroendet. Nämnden ska i samförstånd med den enskilde planera insatserna och noga bevaka att planen fullföljs.
- Socialnämnden ska erbjuda närståendestöd i syfte att stödja och hjälpa den som vårdar en närstående som är långvarigt sjuk eller äldre eller som stödjer en närstående med funktionsnedsättning.
- Socialnämnden ska erbjuda brottsofferstöd i syfte att stödja och hjälpa den som har utsatts för brott och dennes närstående. Socialnämnden ska särskilt beakta att personer som är eller har varit utsatta för våld eller andra övergrepp av närstående kan vara i behov av insatser för att förändra sin situation. Detta gäller i synnerhet kvinnor som är eller har varit utsatta för mäns våld. Socialnämnden ska även särskilt beakta att personer som är eller har varit utsatta för våld eller förtryck som syftar till att bevara eller återupprätta en persons eller familjs, släkts eller annan liknande grupps heder kan vara i behov av insatser för att förändra sin situation.

- Socialnämnden ska erbjuda budget- och skuldrådgivning i syfte att stödja och hjälpa den som är skuldsatt att hantera sin ekonomi och sina skulder. Socialnämnden ska erbjuda budget- och skuldrådgivning även under ett skuldsaneringsförfarande och till dess att en beviljad skuldsanering eller F-skuldsanering är helt avslutad.

Som framgår av föregående avsnitt anser utredningen att vissa bestämmelser i nuvarande 5 kap. SoL bör omformuleras i syfte att tona ner inriktningen på olika målgrupper. Detta gäller bestämmelserna i 3 § om föräldrar och familjer, 9 § om missbrukare, 10 § om personer som vårdar eller stödjer närstående, 11 § om brottsoffer och 12 § om skuldsatta personer.

Utgångspunkten bör i stället vara vilken insats socialnämnden ska erbjuda och vad insatserna ska syfta till. För att bestämmelserna ska få en mer enhetlig utformning bör de formuleras på ett liknande sätt; att socialnämnden ska *erbjuda* en viss insats, *i syfte* att stödja och hjälpa den enskilde utifrån en viss situation. Även om det är ofrånkomligt att en sådan omformulering leder till vissa nyansskillnader i förhållande till vad som föreskrivs i dag, så är inte syftet att åstadkomma någon ändring i sak i fråga om socialnämndens ansvar att tillhandahålla insatser till enskilda.

Familjerådgivning och samarbetsamtal

Av 5 kap. 3 § SoL följer att kommunen ska sörja för att föräldrar kan erbjudas samtal under sakkunnig ledning i syfte att nå enighet i frågor som gäller vårdnad, boende, umgänge och frågor som gäller barnets försörjning (samarbetsamtal), och att föräldrar får hjälp att träffa avtal enligt 6 kap. 6 §, 14 a § andra stycket eller 15 a § tredje stycket föräldrabalken (FB). Vidare så ska kommunen sörja för att familjerådgivning genom kommunens försorg eller annars genom lämplig yrkesmässig rådgivare kan erbjudas dem som begär det. Med familjerådgivning avses en verksamhet som består i samtal med syfte att bearbeta samlevnadskonflikter i parförhållanden och familjer.

Utredningen har i avsnitt 6.1.2 föreslagit att socialnämnden i stället för kommunen ska pekas ut som ansvarigt organ för familjerådgivning, samarbetsamtal och avtal enligt 6 kap. 6 §, 14 a § andra stycket

eller 15 a § tredje stycket FB. Vidare anser utredningen att bestämmelsen bör delas upp i två paragrafer, en paragraf avseende familjerådgivning och en avseende samarbetsamtal.

Familjerådgivning

I nuvarande bestämmelse anges att familjerådgivning ska erbjudas ”genom kommunens försorg eller annars genom lämplig yrkesmässig rådgivare”. Kommunerna är enligt bestämmelsen skyldiga att sörja för att de som så önskar får tillgång till familjerådgivning.

Kommunen kan fullgöra sin skyldighet genom att själv tillhandahålla rådgivningen eller genom att träffa avtal om familjerådgivning med andra lämpliga vårdgivare.³⁹ Att kommunen kan avtala med någon annan att utföra familjerådgivning för kommunens räkning behöver emellertid inte regleras särskilt. Det följer redan av 9 kap. 37 § KL och 2 kap. 5 § SoL och bör inte upprepas. Att den som avtalet ingås med ska vara lämplig för uppdraget följer vidare av att insatser enligt 3 kap. 3 § SoL ska vara av god kvalitet.⁴⁰

Bestämmelsen beskriver i dag vad som avses med familjerådgivning. Detta bör enligt utredningen omformuleras och i stället ta sikte på att socialnämnden ska erbjuda familjerådgivning *i syfte* att, genom samtal, bearbeta samlevnadskonflikter i parförhållanden och familjer. För att tydliggöra att familjerådgivning kan ges även till en enskild person som begär det, t.ex. då ena parten i en relation vägrar att delta i samtalen, föreslår utredningen att *dem* ändrats till *den*.

Samarbetsamtal m.m.

Nuvarande lydelse att ”kommunen ska sörja för att föräldrar kan erbjudas samtal” kan förenklas och i stället ange att ”socialnämnden ska erbjuda samarbetsamtal” *i syfte* att föräldrar, under sakkunnig ledning, når enighet i frågor som gäller vårdnad, boende, umgänge och frågor som gäller barnets försörjning.

Skrivningen att ”kommunen ska sörja för att föräldrar får hjälp att träffa avtal” omformuleras och förenklas till att ange att social-

³⁹ Prop. 1993/94:4 s. 5

⁴⁰ I avsnitt 11.1 föreslås att nuvarande 3 kap. 3 § SoL ska omformuleras och i stället för insatser ange verksamhet. Begreppet verksamhet omfattar även insatser.

nämnden även ska erbjuda föräldrar hjälp att träffa avtal enligt 6 kap. 6 §, 14 a § andra stycket eller 15 a § tredje stycket föräldrabalken. Någon ändring i sak avses inte.

Missbruks- och beroendevård

I 5 kap. 9 § SoL anges att socialnämnden aktivt ska sörja för att den enskilde missbrukaren får den hjälp och vård som han eller hon behöver för att komma ifrån missbruket. Nämnden ska i samförstånd med den enskilde planera hjälpen och vården och noga bevaka att planen fullföljs.

I den föreslagna bestämmelsen bör anges att socialnämnden ska *erbjuda* missbruks- och beroendevård. Utredningen har i avsnitt 6.3 föreslagit att begrepps användningen i socialtjänstlagen ändras så att det nu etablerade begreppet missbruks- och beroendevård används i stället för missbruksvård.⁴¹

Missbruks- och beroendevården omfattar ett brett spektrum av vård- och stödinsatser, som faller inom både det sociala och det medicinska området.⁴² Socialnämndens ansvar inom området avser sociala insatser. Med sociala insatser avses sådana insatser som beviljas eller tillhandahålls med stöd av socialtjänstlagen. Kommunernas möjligheter att bedriva hälso- och sjukvård är begränsat till vissa särskilda verksamheter.⁴³ Utöver den hälso- och sjukvård som ska bedrivas vid särskilda boendeformer, bostäder med särskild service och dagverksamheter samt den hemsjukvård som kommunerna får bedriva kan socialnämnden således inte erbjuda insatser i syfte att behandla en medicinsk diagnos. Däremot kan samma person, vid sidan av behandlingen av den medicinska diagnosen, vara i behov av sociala insatser med anledning av samma missbruk eller beroende. Att precisera vilka insatser som kan erbjudas en person med missbruk eller beroende inom ramen för socialtjänstlagen respektive hälso- och sjukvårdslagen är inte enkelt. Gränsdragningen är dock viktig för att kommuner respektive regioner ska veta när ansvaret åvilar dem, vilket naturligtvis är av stor vikt för den enskilde som är

⁴¹ Se t.ex. prop. 2012/13:77; Socialstyrelsen (2019) *Huvudmännens ansvar för psykosocial behandling i de nationella riktlinjerna för vård och stöd vid missbruk och beroende*; Sveriges Kommuner och Landsting (2018) *Handlingsplan mot missbruk och beroende*.

⁴² Prop. 2012/13:77 s. 15.

⁴³ Vilken hälso- och sjukvård som en kommun ska respektive får bedriva framgår av 12 kap. och 14 kap. HSL.

i behov av missbruks- och beroendevård. Dessa svårigheter utvecklas i avsnitt 22.3 där utredningen även föreslår att det görs en särskild översyn av ansvarsfördelningen inom missbruks- och beroendevården. Den nu aktuella bestämmelsen tar sikte på sådan missbruks- och beroendevård som ges som sociala insatser inom ramen för socialtjänstlagen och inte sådan som är hälso- och sjukvård och därför åligger regionerna.

Missbruks- och beroendevården ska enligt den föreslagna bestämmelsen ges *i syfte* att stödja och hjälpa den som har ett missbruk eller beroende av alkohol, narkotika, andra beroendeframkallande medel, läkemedel, dopningsmedel eller spel om pengar att komma ifrån missbruket eller beroendet. Uppräkningen stämmer överens med den som ges i 5 kap. 9 a § SoL, där det anges att kommunen ska ingå en överenskommelse med regionen om ett samarbete inom detta område. I den föreslagna bestämmelsen anges att insatsen ska syfta till att *stödja och hjälpa*. I dag anges att den enskilde med ett missbruk eller beroende ska få den *hjälp och vård* som denne behöver. Bestämmelsen innebär ingen rätt för den enskilde att få sådan hjälp eller vård. Vård ingår i begreppet stöd och hjälp och kan således även med den nya lydelsen ges när det enskilde bedöms ha behov av bistånd eller då en insats tillhandhålls utan behovsprövning enligt utredningens förslag i avsnitt 17. I förarbetena till 5 kap. 9 § SoL används begreppen stöd, hjälp och vård om vartannat och insatser benämns bl.a. som stödinsatser.⁴⁴ Stöd och hjälp anges på flera ställen i nuvarande socialtjänstlagen och enligt 3 kap. 1 § SoL hör det till nämndens uppgifter att svara för bl.a. stöd och hjälp. Någon ändring av nuvarande ansvar avses således inte utan ändringen syftar till att göra begreppsanvändningen i lagen mer enhetlig och bestämmelsen lättare att förstå.

Den föreslagna bestämmelsen förutsätter inte att missbruks- och beroendevård ges på ett visst sätt. Stöd och hjälp kan ges på olika sätt, t.ex. genom information, rådgivning, stödjande samtal samt sådan vård och behandling som utgör sociala insatser.

Enligt den nuvarande lydelsen ska socialnämnden, i samförstånd med den enskilde, planera hjälpen och vården och noga bevaka att planen fullföljs. I den föreslagna bestämmelsen har *hjälp* och *vården* ersatts med *insatserna*. Det hänger ihop med att utredningen i avsnitt 6.2 har förslagit att begreppet insatser ska användas som över-

⁴⁴ Prop. 1987/88:147 s. 17 ff.

gripande benämning för rådgivning, stöd, omsorg, vård och annan hjälp till enskilda. Tydligast blir därför om det också här anges att det är insatsen som ska planeras.

Närståendestöd

I 5 kap. 10 § SoL anges att socialnämnden ska erbjuda stöd för att underlätta för de personer som vårdar en närstående som är långvarigt sjuk eller äldre eller som stödjer en närstående som har funktionshinder.

Utredningen anser att bestämmelsen ska omformuleras till att socialnämnden ska erbjuda närståendestöd *i syfte* att stödja och hjälpa den som vårdar en närstående som är långvarigt sjuk eller äldre eller som stödjer en närstående med funktionsnedsättning.

Begreppet närstående tar sikte på såväl personer inom familj- eller släktkretsen som andra personer som den enskilde har en nära relation till, medan anhöriga avser familjen och den närmaste släkten. Närstående är således ett vidare begrepp som inbegriper anhöriga.⁴⁵ I tidigare lydelse av bestämmelsen har begreppet anhörigvårdare använts i rubriken. Detta ändrades emellertid då det ansågs att det bör uppmärksammas att bestämmelsen avser alla personer som vårdar eller stödjer närstående, dvs. inte bara anhöriga.⁴⁶ Utredningen har mot denna bakgrund valt att benämna insatsen närståendestöd.

Begreppet funktionshinder har i den nya lydelsen ändrats till funktionsnedsättning som är det begrepp som används i dag, se avsnitt 8.2.3.

Brottsofferstöd

Av 5 kap. 11 § första och andra styckena SoL följer att det till socialnämndens uppgifter hör att verka för att den som utsatts för brott och dennes närstående får stöd och hjälp. Socialnämnden ska särskilt beakta att kvinnor som är eller har varit utsatta för våld eller andra övergrepp av närstående kan vara i behov av stöd och hjälp för att förändra sin situation.

⁴⁵ Prop. 1996/97:124 s. 132.

⁴⁶ Prop. 2008/09 :82 s. 27.

Bestämmelserna innebär ingen rättighet för enskilda att få sådant stöd.⁴⁷ Rätten till bistånd följer av 4 kap. 1 § SoL och bedöms utifrån den enskildes behov.

Brottsofferstödet ska syfta till att stödja och hjälpa den som varit utsatt för brott och dennes närstående. Socialnämndens ansvar gäller för alla brottsoffer, oavsett ålder, kön eller vilken typ av brott det är frågan om.⁴⁸ Ansvaret innebär dock ingen inskränkning i det ansvar som åvilar andra huvudmän, t.ex. polismyndigheten (2 kap. 1 § SoL). Brottsofferstödet kan ges på olika sätt, t.ex. genom rådgivande och stödjande samtal, skyddat boende, hjälp med att söka efter ny bostad, kontakter med andra myndigheter såsom hälso- och sjukvården, polismyndigheten och övriga rättsväsendet, upplysningar om hur den enskilde kan komma i kontakt med t.ex. brottsofferjourer, kvinno- och tjejjourer samt annan stödverksamhet för brottsoffer. Om den enskilde ansöker om och är i behov av en insats från socialtjänsten kan socialnämnden emellertid inte enbart hänvisa till att det finns frivilligorganisationer som kan hjälpa till och att behovet därmed skulle vara tillgodosett.⁴⁹

Våld eller andra övergrepp av närstående

I fråga om våld och andra övergrepp från närstående så har kvinnor lyfts fram i nuvarande bestämmelse. Av förarbetena framhålls emellertid att det inte är tillhörigheten till kön som avgör graden av kränkning eller behovet av stöd och hjälp. Både män och kvinnor, flickor och pojkar som utsätts för brott kan vara i behov av stöd och hjälp från socialtjänsten och ha rätt till insatser enligt 4 kap. 1 § SoL.⁵⁰

För att synliggöra att våld eller andra övergrepp av närstående kan se ut på olika sätt föreslår utredningen att bestämmelsen formuleras så att vikten av att arbeta mot alla former av våld eller andra övergrepp av närstående synliggörs. Utredningen föreslår därför att det i den nya bestämmelsen ska anges att socialnämnden särskilt ska beakta att *personer* som är eller har varit utsatta för våld eller andra övergrepp från närstående kan vara i behov av stöd och hjälp för att förändra sin situation.

⁴⁷ Prop. 2006/07:38 s. 32.

⁴⁸ Prop. 2006/07:38 s. 32.

⁴⁹ RÅ 2007 ref 43.

⁵⁰ Prop. 2006/07:38 s. 32.

Beskrivningarna i tidigare förarbeten gällande våldsutsatta kvinnor gör sig enligt utredningen i stora delar gällande även i fråga om utredningens förslag till en könsneutral beskrivning av våld eller andra övergrepp av närstående. I förarbetena anges t.ex. att socialtjänstens insatser till stöd och hjälp för våldsutsatta kvinnor kan variera beroende på den enskilda kvinnan och hennes barns behov. Det handlar om en heterogen grupp varför insatserna måste anpassas till omständigheterna i det enskilda fallet. Det kan exempelvis handla om beslut om ekonomiskt bistånd, rådgivande och stödjande samtal, skyddat boende, hjälp med att söka efter ny bostad, ordnande av kontaktperson, kontakter med andra myndigheter såsom hälso- och sjukvården, polismyndigheten och övriga rättsväsendet, och upplysningar om hur den enskilde kan komma i kontakt med frivilligorganisationer.⁵¹

Mäns våld mot kvinnor

Då det är vanligare att kvinnor utsätts för grovt och upprepat våld eller andra övergrepp i ett förhållande än att män blir det, är det våld som riktas mot närstående kvinnor som samhällsproblem betraktat betydligt större än motsvarande våld mot män. Våld mot kvinnor inom familjen har många gånger också pågått under lång tid och är ofta systematiskt.⁵² Den vanligaste formen av våld eller andra övergrepp mellan närstående är en man som utövar våld mot en kvinna som han har eller har haft ett förhållande med. Utredningen anser att det är rimligt och lämpligt att kvinnor som utsätts för våld och andra övergrepp av en närstående man synliggörs i lagstiftningen. För att synliggöra och markerar vikten av att socialnämnden beaktar just mäns våld mot kvinnor bör bestämmelsen ange att socialnämndens ansvar att särskilt beakta våld eller andra övergrepp av en närstående *i synnerhet* gäller kvinnor som är eller har varit utsatta för mäns våld.

I regeringens inriktning och mål för jämställdhetspolitiken är ett av delmålen att mäns våld mot kvinnor ska upphöra. Det finns enligt regeringen ett samband mellan olika våldsyftningar som misshandel, våldtäkt, hedersrelaterat våld, prostitution och människohandel för

⁵¹ Jfr prop. 2006/07:38 s. 32 f.

⁵² Prop. 2006/07:38 s. 32.

sexuella ändamål. Därför anser regeringen att det är viktigt att arbetet med delmålet hålls samman och också samordnas med närliggande frågor. Delmålet om mäns våld mot kvinnor har även en stark koppling till närliggande former av våld såsom våld i samkönade relationer och våld mot barn.⁵³ Utredningen delar bedömningen att det är viktigt att i arbetet med mäns våld mot kvinnor ha ett brett perspektiv som omfattar även närliggande former av våld. När det gäller just män som utsätter närstående kvinnor för våld och andra övergrepp så utgör det den absolut vanligaste formen av våld och andra övergrepp av en närstående. Utredningen vill därför synliggöra just dessa situationer och anser att begreppet mäns våld mot kvinnor tydligast beskriver vad som avses även om begreppet här är snävare än det arbete som bedrivs inom ramen för de jämställdhetspolitiska målen.

Hedersrelaterat våld och förtryck

Hedersrelaterat våld och förtryck är ett allvarligt samhällsproblem som orsakar stort fysiskt och psykiskt lidande för dem som drabbas. Hedersrelaterat våld och förtryck strider mot samhällets grundläggande värderingar och det är av yttersta vikt att kraftfullt markera mot det hedersrelaterade våldet och förtrycket. När det gäller omfattningen av hedersrelaterat våld och förtryck har det visat sig innebära stora svårigheter att föra statistik över detta. Svårigheterna kan bero på att hedersrelaterat våld och förtryck, liksom andra typer av våld i nära relationer, i regel sker bakom stängda dörrar och att konsekvenserna av att berätta om vad man utsätts för kan bli ödesdigra. Det kan även bero på att hedersrelaterat våld och förtryck kan innebära allt från subtila begränsningar i vardagen, t.ex. beträffande val av klädsel, till våld och hot om våld.⁵⁴ Av kommunala omfattningsundersökningar som genomfört i Göteborg, Malmö, Stockholm och Uppsala framkommer emellertid att det hedersrelaterade våldet och förtrycket är omfattande.⁵⁵

Ett flertal initiativ och lagstiftningsåtgärder har vidtagits genom åren. Trots det är hedersrelaterat våld och förtryck alltjämt ett problem i det svenska samhället och mörkertalet avseende de som utsätts för hedersrelaterat våld och förtryck är sannolikt stort. Utredningen

⁵³ Regeringens skrivelse 2016/17:10 s. 83 f.

⁵⁴ Prop. 2019/20:131 s. 26 f.

⁵⁵ Baianstovu m.fl. (2019) s. 26 ff. och Ghadimi & Gunnarsson (2019) s. 20 ff.

anser därför att det finns skäl att, liksom beträffande mäns våld mot kvinnor, synliggöra socialnämndens ansvar för stöd och hjälp till den som utsätts för hedersrelaterat våld och förtryck i den bestämmelse som reglerar brottsofferstödet. I bestämmelsen bör anges att socialnämnden i sitt arbete med brottsofferstöd särskilt ska uppmärksamma att personer som är eller har varit utsatta för våld eller förtryck som syftar till att bevara eller återupprätta en persons eller familjs, släkts eller annan liknande grupps heder, s.k. hedersrelaterat våld och förtryck, kan vara i behov av insatser för att förändra sin situation.

Utredningen anser att bestämmelsen här bör ta sikte på *våld och förtryck* i stället för *våld eller andra övergrepp* som anges tidigare i samma bestämmelse. Begreppet hedersrelaterat våld och förtryck är numera etablerat och även om det inte alltid ges ett helt enhetligt innehåll beskrivs det ofta på ungefär samma sätt. Det handlar om allt ifrån subtila inskränkningar i de utsattas levnadsvillkor till brottsliga gärningar. I allmänhet kan hedersrelaterat våld och förtryck beskrivas som brott riktade mot någon, ofta en släkting, som enligt gärningsmannens och övriga släktens eller gruppens uppfattning anses ha vanärat eller riskerar att vanära gärningsmannens, släktens eller gruppens heder. Brottslighetens motiv är att förhindra att hedern skadas eller förloras, alternativt att reparera eller återställa den skadade eller förlorade hedern. Hedersrelaterat våld och förtryck har en kollektiv karaktär på så sätt att det ofta understöds eller uppmanas av andra personer i slakten samt är förankrat i en bredare krets. Vidare är våldet och förtrycket ofta riktat mot flickor och unga kvinnor, även om vuxna kvinnor, unga män, hbtq-personer och personer med intellektuell funktionsnedsättning också drabbas.⁵⁶

Regeringen har förordat ett antal författningsförslag för att öka skyddet mot hedersrelaterad brottslighet.⁵⁷ Bestämmelsen i 29 kap. 2 § BrB anger ett antal omständigheter som anses försvårande vid bedömningen av straffvärdet av ett brott. Bestämmelsen föreslås kompletteras med den försvårande omständigheten att motivet för brottet varit att bevara eller återupprätta en persons eller familjs, släkts eller annan liknande grupps heder. Propositionen innehåller även ett antal andra författningsförslag med syftet att öka skyddet för hedersrelaterad brottslighet och innehåller även omfattande be-

⁵⁶ Prop. 2019/20:131 s. 24 f.

⁵⁷ Prop. 2019/20:131.

skrivningar av vad som i detta sammanhang avses med hedersrelaterat våld och förtryck.

Utredningen anser att brottsbalken och socialtjänstlagen bör ha samma beskrivning av hedersrelaterad brottslighet. Det vore olyckligt om lagstiftningen utgick från olika beskrivningar av vad som är hedersrelaterat våld och förtryck. Utredningen har därför valt att använda begreppen *våld och förtryck* vilket är det etablerade begreppet för den brottslighet som här avses. Utredningen har också valt att använda samma beskrivning av heder som anges i förarbetena till den förslagna 29 kap. 2 § 10 BrB. Begreppet *våld eller andra övergrepp* som används i inledningen till bestämmelsen är följaktligen ett vidare begrepp som även omfattar *förtryck*.

Barn som brottsoffer

Bestämmelsen om brottsofferstöd gäller för alla brottsoffer oavsett ålder, dvs. även barn.

I 5 kap. 11 § andra och tredje styckena SoL anges i dag att socialnämnden även ansvarar för att ett barn, som utsatts för brott, och dennes närstående får det stöd och den hjälp som de behöver. Vidare ska socialnämnden också särskilt beakta att ett barn som bevittnat våld eller andra övergrepp av eller mot närstående är offer för brott och ansvarar för att barnet får det stöd och den hjälp som barnet behöver.

Bestämmelsen kring barn finns kvar men har lyfts ur den nu aktuella bestämmelsen och flyttats till en avdelning i den nya lagen som innehåller bestämmelser om skydd och stöd för barn och unga. Syftet med att samla bestämmelser om barn och unga i en avdelning är att synliggöra dem och de särskilda regleringarna ytterligare i lagen.

Budget- och skuldrådgivning

Av 5 kap. 12 § SoL följer att kommunen ska lämna budget- och skuldrådgivning till skuldsatta personer. Denna skyldighet gäller även under ett skuldsaneringsförfarande och till dess att en beviljad skuldsanering eller F-skuldsanering är avslutad. Konsumentverket ska stödja och ge vägledning för den budget- och skuldrådgivning som kommunerna ska svara för.

Utredningen har i avsnitt 6.1 föreslagit att socialnämnden ska pekas ut som ansvarigt organ för budget- och skuldrådgivningen i stället för kommunen.

Grundidén med de kommunala budget- och skuldrådgivarna är enligt förarbetena att genom olika former av ekonomisk rådgivning både bidra till att förebygga överskuldsättning och hjälpa skuldsatta personer att finna en lösning på sina problem.⁵⁸ Budget- och skuldrådgivning kan ges på olika sätt, t.ex. genom information om skuld-sanering, hjälp att upprätta en budget och praktiska råd om hur den enskilde ska planera och prioritera sina utgifter. I bestämmelsen bör enligt utredningen även anges att budget- och skuldrådgivning ska ges *i syfte* att stödja och hjälpa den som är skuldsatt att hantera sin ekonomi och sina skulder.

⁵⁸ Prop. 2015/16:125 s. 98.

ÖVERGRIPANDE PLANERING

9 Samhällsplanering

9.1 Planering för en hållbar socialtjänst

Som utredningen tidigare redogjort för i avsnitt 7.3 är det angeläget att samhällets resurser används till största möjliga nytta för medborgarna. På så sätt bidrar kommunen till hållbarhet och en effektiv användning av offentliga resurser, såväl kommunens som statens.

Av utredningens direktiv framgår att regeringen med översynen vill skapa bättre förutsättningar för en hållbar socialtjänst som ger möjlighet till långsiktiga, tidiga och förebyggande insatser och trygghetsskapande arbete. Utgångspunkten ska vara en socialtjänst som klarar av att möta förändringar i samhället och omvärlden. Inom socialtjänsten behöver det finnas en beredskap för att kunna hantera kriser och omvärldsbevakning. En hållbar socialtjänst förutsätter enligt utredningens bedömning att samhällets resurser används till största möjliga nytta för medborgarna och att socialtjänsten arbetar förebyggande (se avsnitt 7.3). En förutsättning för att detta är att kommunen deltar i samhällsplaneringen samt planerar sitt arbete och sina insatser (se avsnitt 10.2) på alla nivåer; samhälls-, grupp- och individnivå.

9.2 Samhällsplanering

Samhällsplanering handlar om att under demokratiska former ta fram riktlinjer för utveckling av bebyggelse, service, kommunikationer och miljö. Den största delen av samhällsplaneringen sker på lokal nivå och inom ramen för de planer som kommunen tar fram. Detta benämns ofta som fysisk planering och innebär planläggning av mark- och vattenanvändning i kommunen. I översiktsplaneringen och detaljplaneringen slås lokalisering av bostäder, transportinfrastruktur, verksamheter och service fast. Översiktsplaneringen (dvs. översiktsplanen) är inte juridiskt bindande men utgör ett viktigt styrdokument.

I översiktsplanen ska det framgå hur kommunen i den fysiska planeringen tar hänsyn till och samordnar nationella och regionala mål och planer.

Länsstyrelsen ansvarar för att de statliga intressena följs upp på regional nivå. Länsstyrelsen granskar den kommunala planeringen med hänsyn till bl.a. människors hälsa och säkerhet.

9.3 Socialtjänstens medverkan i samhällsplaneringen

Socialtjänstens skyldighet att aktivt medverka i samhällsplaneringen beskrevs som ett av de viktigaste inslagen i 1980 års socialtjänstlag (1980:620). I förarbeten anges att medverkan i samhällsplaneringen markerade ett tydligt uppbrott från den tidigare symtom- och individinriktade lagstiftningen och gav möjligheter för socialnämnden att aktivt förebygga och motverka sociala problem.¹ Planeringen skulle bygga på politiska mål och kunskaper om människors villkor. För att man i tillräcklig grad skulle kunna ta sociala hänsyn i planeringsarbetet ansågs det att socialtjänstens kunskaper och erfarenheter måste föras fram i det skede då de utgör underlag för politiskt arbete med målformulering och programbeskrivning.²

Socialnämndens medverkan i samhällsplaneringen ska bygga på nämndens sociala erfarenheter och särskilt syfta till att påverka utformningen av nya och äldre bostadsområden i kommunen.³ Nämnden ska också verka för att offentliga lokaler och allmänna kommunikationer utformas så att de blir lätt tillgängliga för alla.

Socialnämnden ska även i övrigt ta initiativ till och bevaka att åtgärder vidtas för att skapa en god samhällsmiljö och goda förhållanden för barn och unga, äldre och andra grupper som har behov av samhällets särskilda stöd. Socialnämnden ska i sin verksamhet främja den enskildes rätt till arbete, bostad och utbildning.

¹ Prop. 1979/80:1, s. 156 och 159.

² Prop. 1979/80:1 s. 160.

³ 3 kap. 2 § socialtjänstlagen (2001:453).

9.4 Social hållbarhet i kommunal planering

Hållbar utveckling har en central roll i dagens planering. Det framgår av både plan- och bygglagen och miljöbalken. Hållbar utveckling är central utifrån ett socialt, ekologiskt och ekonomiskt perspektiv. Social hållbarhet handlar om individens upplevelse av delaktighet och tillit till omgivningen. Det finns olika metoder för att mäta social hållbarhet. Exempel på sådana metoder är sociala konsekvensanalyser respektive sociala konsekvensbeskrivningar. Det är inte uttalat i lagstiftningen att en social konsekvensbeskrivning ska göras på motsvarande sätt som det är beskrivet i miljöbalken. Där framgår när och hur en miljökonsekvensbeskrivning ska göras och vilket innehåll den ska ha.⁴

9.4.1 Sociala aspekter i plan- och bygglagen

Likheterna mellan socialtjänstlagen och plan- och bygglagen är många. Båda lyfter vikten av ett helhetstänkande med fokus på individens bästa; möjlighet till bostad, goda livsmiljöer, trygghet och jämlika förutsättningar.⁵

I plan- och bygglagen (2010:900) anges bestämmelser om planläggning av mark, vatten och om byggande. Bestämmelserna syftar bl.a. till att främja en samhällsutveckling med jämlika och goda sociala levnadsförhållanden och en god och långsiktigt hållbar livsmiljö för människorna i dagens samhälle och för kommande generationer.⁶ Vidare anges att planläggningen ska främja en från social synpunkt god livsmiljö som är tillgänglig och användbar för alla samhällsgrupper.⁷ I författningskommentaren till bestämmelsen anges att formuleringen speglar den sociala aspekten av begreppet hållbar utveckling.⁸

Översiktsplaner

Varje kommun ska enligt plan- och bygglagen ha en aktuell översiktsplan som omfattar hela kommunen.⁹ Översiktsplanen ska ange inriktningen för den långsiktiga utvecklingen av den fysiska miljön.

⁴ 6 kap. 1–10 §§ Miljöbalken.

⁵ Cars, Dock, Larsson i SOU 2018:32.

⁶ 1 kap. 2 § plan- och bygglagen (2010:900).

⁷ 2 kap. 3 § plan- och bygglagen (2010:900).

⁸ Prop. 2009/10:170, s. 414.

⁹ 3 kap. 1 § plan- och bygglagen (2010:900).

Planen ska ge vägledning för beslut om hur mark- och vattenområden ska användas och hur den byggda miljön ska användas, utvecklas och bevaras. Den bör bygga på sammanställningar och analyser av viktiga förutsättningar såsom övergripande mål, förändringar och trender i omvärlden, fysisk struktur och allmänna intressen.

Översiktsplanen är inte bindande men har en central roll i kommunernas arbete med att formulera strategier för en långsiktigt hållbar utveckling. I planen skapas förutsättningar för en långsiktigt hållbar samhällsstruktur som ger miljömässig nytta och sociala och ekonomiska fördelar. Den beslutas av kommunfullmäktige.¹⁰

I den senaste revideringen av plan- och bygglagen förtydligades den kommunala översiktsplanens roll för hållbar utveckling. I översiktsplanen bör kommunen tydligt redovisa planens innebörd och konsekvenser. Konsekvensbeskrivningen bör vara bred och omfatta hela hållbarhetsbegreppet, dvs. den sociala, ekonomiska och miljömässiga dimensionen.¹¹

Hänvisningar till socialtjänstlagens bestämmelse om socialnämndens medverkan i samhällsplaneringen, eller till socialnämnden som aktör i dessa frågor, saknas i plan- och bygglagen och dess förarbeten. Hänvisningar saknas även i regeringens instruktion för Boverket som är förvaltningsmyndighet för frågor om byggd miljö, fysisk planering och boende med uppdrag att bl.a. verka för ökad kunskap hos kommuner beträffande en hållbar utveckling med utgångspunkt i den sociala, ekologiska och ekonomiska dimensionen.¹²

Bostadsförsörjning och hemlöshet

Enligt lag (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar ska varje kommun genom riktlinjer planera för bostadsförsörjningen. Syftet med planeringen ska vara att skapa förutsättningar för alla i kommunen att leva i goda bostäder och främja att ändamålsenliga åtgärder för bostadsförsörjningen förbereds och genomförs.¹³ Rikt-

¹⁰ Boverket. *Översiktsplanering*: www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/planering/oversiktsplan/ (hämtad 2020-06-01).

¹¹ Prop. 2009/10:170, s. 178.

¹² Förordning (2012:546) med instruktion för Boverket.

¹³ 1 § lag (2003:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar.

linjerna för bostadsförsörjningen ska i sin tur utgöra underlag för planläggning enligt plan- och bygglagen.

Hemlösheten har ökat sedan 1993 och bostadsfrågorna är i dag en av nyckelfrågorna för landets socialtjänster. Dagens hemlöshet har ett samband med bostadsmarknadens utseende och funktion samt stadsplaneringen i stort.¹⁴ I betänkandet *Ett gemensamt bostadsförsörjningsansvar* (SOU 2018:35) beskrivs att inkomstskillnaderna och bostadspriserna har ökat de senaste 20 åren och att antalet hushåll för vilka det är orealistiskt att spara ihop till en ägd bostad har ökat. Andelen hushåll som är hänvisade till en hyresrätt har därmed också ökat samtidigt som andelen hyresrätter minskat. Allt fler hushåll får svårt att etablera sig på bostadsmarknaden och att anpassa sin boendesituation efter ändrade livsförhållanden.

Sammansättningen av gruppen hemlösa har förändrats. I dag är en ansenlig del människor s.k. strukturellt hemlösa. Många har låga inkomster och svårt att bli godkända av hyresvärdarna.¹⁵ Allt fler människor utan andra sociala problem vänder sig till socialtjänsten för att få hjälp med boende. Hemlöshet och osäkra bostadsförhållanden skapar i sig sociala problem för grupper och individer inte minst gäller det barn som lever i hemlöshet eller i extrem trångboddhet. Ytterst är hemlösheten en bostadspolitisk fråga som handlar om hur alla grupper ska hitta en bostad på den ordinarie bostadsmarknaden.¹⁶ Lösningarna ser olika ut i olika kommuner men gemensamt är att de oftast innebär stora sociala merkostnader för kommunerna. Socialtjänsten får ta ett stort ansvar för människor som inte har egna resurser att lösa sitt boende och får på så sätt lägga ner stora resurser på att ordna tak över huvudet eller agera hyresvärdar och bostadsförmedlingar åt de brukare som saknar bostad. Det genomgående dilemma som lyfts fram är att socialtjänsten med sitt stora ansvar, inte förfogar över de bostadspolitiska instrumenten som krävs för att trygga reguljärt boende. Genom ansvaret har socialtjänsten kunskap om trångboddhet, osäkra bostadsförhållanden och andra typer av hemlöshet.

Utredningen om kommunal planering för bostäder (SOU 2018:35) har kartlagt kommunernas arbete med att identifiera hushåll vars ekonomiska förutsättningar inte medger att de kan skaffa eller behålla en ändamålsenlig bostad. Kartläggningen visar att kommunerna har

¹⁴ Boverket (2015) *Behov av bostadsbyggande* Rapport 2015:18;

¹⁵ Swärd i SOU 2018:32.

¹⁶ Swärd i SOU 2018:32.

olika ambitioner och arbets sätt, men att ingen kommun på ett strukturerat sätt identifierar gruppens bostadsbrist. Vilka grupper som lyfts fram som svaga på bostadsmarknaden varierar och inte ens i de kommuner där man samlat mycket kunskap om invånarna och deras bostadsbehov görs någon bedömning av hur dessa behov förhåller sig till utbudet på bostadsmarknaden.¹⁷

Sociala miljöer och ungdomskriminalitet

Socialtjänsten anses ofta vara en av huvudaktörerna inom det brottspreventiva området. Det gäller i synnerhet åtgärder i samverkan med andra aktörer och när åtgärderna avser brott begångna av barn eller ungdomar.

En viktig del i det brottsförebyggande arbetet är att göra insatser som syftar till att förändra den sociala miljön, oavsett om det handlar om bostadsområden eller andra offentliga miljöer. Den sociala miljön kan också vara viktig för förståelsen av gäng- och ungdomskriminalitet. Olika miljöer kan på lång sikt påverka den individuella utvecklingen av egenskaper som har betydelse för brottsbenägenhet och livsstil. Den sociala miljön i bostadsområden och på andra platser kan påverka barn och ungdomars utveckling genom den socialisation som sker i det offentliga rummet.¹⁸

En miljö kan anses vara brottsalstrande om de individer som vistas där och de aktiviteter som utförs uppmuntrar till brottsligt beteende. Brist på gemensamma normer, social sammanhållning, tillit och samhörighet är ofta lägre i socialt utsatta områden. Detta kan bl.a. bero på en hög in- och utflyttning. För att påverka detta kan det bl.a. vara viktigt att det görs satsningar som syftar till att förbättra villkoren i särskilt utsatta områden.¹⁹

Baserat på forskning om orsaker till ungdomars kriminalitet bör det brottsförebyggande arbetet ha tre fokus; att påverka eller förändra individen, att förändra miljön och att minska exponeringen för brottsalstrande miljöer.

När det gäller brottsalstrande miljöer bör socialtjänsten ta en mer proaktiv roll i arbetet. Det bör ske genom att identifiera särskilda riskfyllda miljöer. Socialtjänsten bör också bidra i arbetet med att

¹⁷ SOU 2018:35, s. 14.

¹⁸ Torstensson, Levander och Ivert, i SOU 2018:35.

¹⁹ Torstensson, Levander och Ivert, i SOU 2018:35.

utveckla mer områdesspecifika åtgärder. Den kunskap som socialtjänsten har om socialt utsatta områden och om riskfyllda miljöer bör också komma till användning i samhällsplaneringen.

Exempel på sociala aspekter i samhällsplanering

Att bedöma effekter av sociala aspekter i samhällsplaneringen är svårt inte minst med tanke på att effekterna är långsiktiga. Det gör det även svårt att belysa kostnadseffekter. Ett exempel på effekter av sociala aspekter som kan ge ledning är omvandlingen av stadsdelen Gårdsten i Göteborg.²⁰

Stadsdelen Gårdsten var fysiskt nedgången och hade en etablerad social problematik. Den fysiska och den sociala miljön ändrades utifrån en kostnads- och intäktsanalys vilket beskrivs i rapporten *Affären Gårdsten – har förnyelsen av Gårdsten varit lönsam?* Rapportförfattarna ställde det företagsekonomiska resultatet av förnyelsesatsningen mot de samhällsekonomiska vinsterna. Investeringarna gav ett underskott på 200 miljoner mot beräknade samhällsekonomiska vinsterna som uppgick till 300 miljoner kronor. I rapporten konstaterades att förnyelsen av Gårdsten lönade sig. Rapporten visar på möjligheter att framställa en samhällelig kostnads- och intäktsanalys och hur man kan prissätta kvalitativa aspekter. De positiva effekterna av satsningen var ökad sysselsättning, minskad kriminalitet och skadegörelse samt allmänna välfärdseffekter som till exempel ökad trygghet. Det kan även tilläggas att flera viktiga värden som ökade fastighets- och lägenhetsvärden i närområdet liksom det förbättrade ”varumärket” Gårdsten inte ingick i samhällskalkylen. Hade dessa medtagits hade den samhällsekonomiska kalkylen enligt rapportförfattarna blivit än mer fördelaktig. Författarna menar att det sociala perspektivet, och åtgärderna kopplade till detta perspektiv för att bygga ett hållbart samhälle, gjorde att kalkylen hamnade på plus.²¹

²⁰ Lind & Lundström (2008). *Affären Gårdsten – har förnyelsen av Gårdsten varit lönsam?* Stockholm KTH.

²¹ Lind & Lundström (2008). *Affären Gårdsten – har förnyelsen av Gårdsten varit lönsam?* Stockholm KTH.

9.4.2 Socialtjänstlagens intentioner har inte infriats

En period efter det att socialtjänstlagen (1980:620) trätt i kraft arbetade kommuner med sociala områdesbeskrivningar, men därutöver har exemplen varit få. Socialtjänstkommittén konstaterade redan i sitt betänkande Ny socialtjänstlag (SOU 1994:139) att socialtjänsten haft svårt att finna sin roll i samhällsplaneringen.

Under 1970-talet lyftes den sociala planeringen fram som ett viktigt komplement till den ekonomiska och den fysiska planeringen för att värna de sociala aspekterna i kommunernas verksamhetsplanering och i samhällsplaneringen. I dessa aspekter ingick krav på socialt inriktad samhällsplanering, socialtjänstens medverkan samt ökad medborgardemokrati. Målet var att skapa goda levnadsförhållanden och boendemiljöer för alla.²²

Sedan 1990-talet har samhällsplaneringen fått en annan inriktning i praktiken. Den har blivit alltmer marknadsorienterad och tillväxtperspektivet har kommit att dominera över det sociala perspektivet som återfinns både i socialtjänstlagen och i plan- och bygglagen.²³

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.²⁴ En annan förklaring är att socialtjänstens medverkan i samhällsplaneringen inte anges i lagar som samhällsplanerande aktörer har att följa.²⁵

9.4.3 Former för socialtjänstens medverkan i samhällsplaneringen

Socialtjänstlagen reglerar inte formerna för socialnämndens medverkan i samhällsplaneringen. Skälen anges vara kommunernas skilda förutsättningar och att det därför skulle ankomma på socialnämnden att i samverkan med andra kommunala nämnder utveckla formerna.²⁶

I förarbeten anges dock att socialtjänstens medverkan bör komma in redan i det programarbete som föregår det mera tekniska planerings-

²² Brusman & Turunen, s. 118.

²³ Brusman & Turunen, s. 119.

²⁴ Denvall i SOU 2018:32.

²⁵ Pettersson (2014), s. 145.

²⁶ Prop. 1979/80:1, s. 159.

arbetet. Färdiga planförslag bör remissbehandlas och socialtjänsten bör även medverka i uppföljning och erfarenhetsanalys efter det att planerna genomförts.²⁷

Utgångspunkten för medverkan i samhällsplaneringen är enligt förarbetena de kunskaper om sociala problem och deras samband med bakomliggande faktorer som socialnämnden och socialarbetare har. Dessa erfarenheter och kunskaper behöver tas tillvara i samhällsplaneringen. I planeringsprocessen måste kunskapen om sociala villkor behandlas med samma tyngd som kunskap om teknik, ekonomi, juridik etc.²⁸ Vidare anges i förarbetena att det ytterst ankommer på kommunstyrelsen att samordna och avväga olika kommunala nämnders synpunkter samt åstadkomma ett sådant samarbete att nämnderna strävar efter att finna helhetslösningar.²⁹

Enligt förarbetena har en bestämmelse övervägts om att socialnämnden skulle bedriva en särskild social planering vid sidan om annan övergripande planering. Det ansågs dock inte finnas skäl till detta eftersom syftet med medverkan är att socialtjänstens kunskaper och erfarenheter ska påverka samhällsplaneringens inriktning.³⁰

Samverkan mellan förvaltningarna

Socialtjänsten kan i tidiga skeden se problem som om de inte åtgärdas kan komma att accelerera och på sikt leda till stora sociala förluster och höga samhälleliga kostnader. Till viss del kan socialtjänsten själv hantera dessa problem genom grupp- och individinriktade insatser. Ibland är dock problemen av den karaktären att detta inte är tillräckligt. Lösningen kan ligga i strukturinriktade åtgärder och fysisk planering över vilken socialtjänsten saknar mandat och professionell kunskap för att kunna hantera. Det blir ofta ett glapp mellan å ena sidan social kunskap och å andra sidan samhällsplanering. En förutsättning för en mer socialt inriktad samhällsplanering och stadsutveckling ligger i att överbrygga sektorsgränserna mellan socialtjänsten och stadsplaneringen samt andra berörda förvaltningar.³¹

²⁷ Prop. 1979/80:1, s. 116.

²⁸ Prop. 1979/80:1, s. 156.

²⁹ Prop. 1979/80:1, s. 161.

³⁰ Prop. 1979/80:1, s. 157.

³¹ Cars, Dock, Larsson i SOU 2018:32.

Samverkan mellan förvaltningarna, med samhällsplaneringen som instrument, kan åstadkomma fysiska och strukturella förändringar som bidrar till att lösa eller förebygga sociala problem.

Kunskapsunderlag från socialtjänsten

För att kunna leva upp till socialtjänstlagens intentioner om att främja goda levnadsförhållanden och livsmiljöer krävs kunskap. Tanken bakom bestämmelsen om socialnämnden medverkan i samhällsplaneringen är att socialtjänsten genom sammanställningar och analyser ska bidra med underlag för planeringen. Det handlar främst om att dokumentera och analysera sociala förhållanden och problem samt belysa sambanden mellan sociala problem och samhällsstrukturer. Förutom kunskap om kommunen är det tänkt att nämnden ska bidra med kunskap från social forskning.³²

En metod som fördes fram i förarbetena är att socialtjänsten skulle ställa samman *sociala områdesbeskrivningar* som underlag till samhällsplaneringen. De sociala områdesbeskrivningarna var tänkt att innehålla redovisningar av sociala problem, vilka mänskliga och materiella resurser som finns och hur dessa kan användas. Vidare förutsättningar för bostadsmiljön att tillfredsställa människors behov av kontakt, verksamheter och annat som har betydelse för välfärden samt redovisningar av äldres bostadssituation.³³

Socialtjänstkommittén föreslog att socialtjänsten skulle utarbeta årliga sociala rapporter (SOU 1994:139).³⁴ Eftersom de var återkommande skulle de bidra till kontinuerlig utveckling av planeringsinsatser samt skapa efterfrågan av kunskapsunderlag även från andra samhällssektorer. Underlagen och dess analyser kunde sedan ligga till grund för utformningen av långsiktiga välfärdsstrategier och till uppföljning av planeringen. Dessa systematiska utvärderingar av sociala förhållanden blir då även viktiga inslag i en kunskapsbaserad socialtjänst.³⁵

³² Prop. 1979/80:1, s. 161.

³³ Prop. 1979/80:1, s. 159–160, 273.

³⁴ SOU 1994:139, s. 390–391.

³⁵ Denvall i SOU 2018:32.

9.4.4 Samhällsplanering som instrument för att påverka sociala villkor

Socialtjänstens medverkan i samhällsplaneringen handlar främst om att påverka den platspecifika stadsplaneringen av befintliga eller nya områden där samhällsplanerare och socialtjänst kan samarbeta för att nå bästa resultat.³⁶

Den fysiska miljön påverkar den sociala miljön som i sin tur påverkar de människor som bor där. Egenskaper i miljöerna kan vara brottsförebyggande och till exempel främja eller motverka ungdoms- och gängkriminalitet³⁷ eller påverka ungas möjligheter till goda skolresultat.³⁸

Samhällsplanering, både resultatet och planeringsprocessen i sig, kan fungera som en drivmotor för ett mer socialt stabilt samhälle. Resultatet av samhällsplanering kan vara inkluderande miljöer som motverkar social utslagning. Planeringsprocessen, och utvecklingen av till exempel boendemiljöer, kan också vara inkluderande genom att involvera de människor som berörs. Processer som utgår från invånarna får bättre effekt än uppifrån ordnade processer.³⁹ Det är ett förhållningssätt som återfinns inom samhällsarbete och ”social mobilisering”, som är en deltagandeprocess där exkluderade grupper i exempelvis ett segregerat bostadsområde aktivt agerar gemensamt för förändringar som kan gagna hela området.⁴⁰

Det är först när strukturinriktade åtgärder, dvs. åtgärder på samhällsnivå, kombineras med planering som det blir lika mycket en fråga för socialtjänsten som för stadsplaneringen.⁴¹

Social kompetens i samhällsplaneringen

De som arbetar med samhällsplanering behöver tillföras social kompetens och sociala statistik- och faktauppgifter. Den sociala kompetensen behövs för att kunna analysera och förstå vilka planeringsåtgärder som är mest effektiva för att nå ett visst socialt mål och

³⁶ Cars, Dock, Larsson i SOU 2018:32.

³⁷ Torstensson & Ivert i SOU 2018:32.

³⁸ Cars, Dock, Larsson i SOU 2018:32.

³⁹ Cars, Dock, Larsson i SOU 2018:32.

⁴⁰ Al-khamisi & Sjöberg (2018), s. 281 f.

⁴¹ Cars, Dock, Larsson i SOU 2018:32.

för att analysera sociala effekter av en viss fysisk åtgärd. Utan nödvändiga kunskaper kan åtgärder som har sociala mål få motsatt effekt.⁴²

9.4.5 Sociala aspekter och social miljö i kommunens planeringsarbete

Utredningen förslag: 2 kap. 3 § plan- och bygglagen kompletteras med ett krav på att kommunen vid sin planläggning ska ta hänsyn till sociala aspekter. Vidare ska översiktsplanen, enligt ett tillägg i 3 kap. 2 § plan- och bygglagen, ange inriktningen för den långsiktiga utvecklingen av den sociala miljön.

Av socialtjänstlagen framgår att socialnämnden ska göra sig väl förtrogen med levnadsförhållandena i kommunen, att medverka i samhällsplaneringen och att i samarbete med andra samhällsorgan, organisationer, föreningar och enskilda främja goda miljöer i kommunen.⁴³ Socialnämndens medverkan i samhällsplaneringen ska, bygga på nämndens sociala erfarenheter och särskilt syfta till att påverka utformningen av nya och äldre bostadsområden i kommunen.⁴⁴ Socialtjänstens medverkan i samhällsplaneringen handlar främst om att påverka den plats-specifika stadsplaneringen av befintliga eller nya områden där samhällsplanerare och socialtjänst kan samarbeta för att nå bästa resultat. Kunskapen om hur förändringar i bebyggelsemiljö påverkar de sociala förutsättningarna är ganska välkända i dag. Den fysiska miljön påverkar den sociala miljön som i sin tur påverkar de människor som bor där. Egenskaper i miljöerna kan till exempel främja eller motverka ungdoms- och gängkriminalitet eller påverka ungas möjligheter till goda skolresultat.

Bestämmelserna om socialtjänstens medverkan i samhällsplaneringen är ett viktigt inslag i socialtjänstlagen.⁴⁵ Genom dessa bestämmelser är tanken att socialtjänsten ska ges möjlighet att förebygga sociala problem och svårigheter på en övergripande nivå. Tanken är också att samhällsplaneringen ska utformas utifrån kunskapen om sociala villkor. Ofta kan socialtjänsten i ett tidigt skede se problem som, om de inte åtgärdas, kan accelerera och leda till såväl stora

⁴² Cars, Dock, Larsson i SOU 2018:32.

⁴³ 3 kap. 1 § SoL.

⁴⁴ 3 kap. 2 § SoL.

⁴⁵ Prop. 1979/80:1 s. 155 f.

sociala förluster som höga samhälleliga kostnader. Socialtjänsten kan till viss del själv hantera dessa problem genom insatser till enskilda och grupper, inte minst genom förebyggande och tidiga insatser. Men ibland är de problem som socialtjänsten uppmärksammar av sådan karaktär att sådana insatser inte är tillräckliga. Lösningen kan i stället ligga i strukturinriktade åtgärder, dvs. åtgärder på samhällsnivå och fysisk planering. En förutsättning för en mer socialt inriktad samhällsplanering och stadsutveckling är att socialtjänstens kunskaper tas till vara. För att detta ska vara möjligt och för att kunskaperna ska få genomslag behöver den fysiska planeringen kompletteras med sociala kunskaper och perspektiv.

Kommunen har, enligt plan- och bygglagen, ansvar för planering, utformning och utveckling av den fysiska miljön. Vid planläggning ska hänsyn tas till natur- och kulturvärden, miljö och klimataspekter. Planarbetet ska bidra till en från social synpunkt god livsmiljö. I detta ingår aspekter som trygghet och hälsa. Den fysiska utformningen av samhället är även en viktig del i brottsförebyggande arbetet och därmed också en viktig del i arbetet med att förebygga sociala problem. För att säkerställa att den fysiska utformningen av samhällsmiljön även har ett brottsförebyggande perspektiv och grundar sig på sociala kunskaper behöver kommunen i sitt planeringsarbete ta hänsyn till sociala aspekter. Utredningen föreslår därför att plan- och bygglagen kompletteras med en bestämmelse som anger detta. Den föreslagna bestämmelsen ska ses som ett komplement till den befintliga bestämmelse som finns i socialtjänstlagen och som reglerar socialnämndens medverkan i samhällsplaneringen. Avsikten med regleringen är att tillföra social sakkunskap och underlag till samhällsplaneringen.

Begreppet sociala aspekter är i sin natur flytande och omfångsrikt och kan innebära olika saker i olika sammanhang och skilja sig åt mellan kommuner. Att ta hänsyn till sociala aspekter kommer att kräva kunskap kring de problem som respektive kommun har att förhålla sig till utifrån kommunens sammansättning och specifika förhållanden. Sociala aspekter kan avse så väl orsaker till som konsekvenser av sociala problem. Exempel på sociala aspekter är trygghet, tillit, delaktighet och inkludering i samhället med syfte att uppnå goda livsmiljöer. Andra exempel på sociala aspekter är segregation, brottslighet, missbruks- och beroendeproblem, trångboddhet, hemlöshet och brist på bostäder.

När det gäller socialtjänstens medverkan i samhällsplaneringen har det varit svårt att omsätta den i praktiken. Formerna för socialnämndens medverkan i samhällsplaneringen har inte heller närmare reglerats i socialtjänstlagen. Inte heller regleras de i annan lagstiftning. Ansvaret för kommunal planering vilar ytterst på kommunfullmäktige. För att tydliggöra kommunens ansvar och förstärka socialnämndens medverkan i samhällsplaneringen föreslår utredningen att det i plan- och bygglagen regleras att översiktsplanen ska ange inriktningen för den långsiktiga utvecklingen av den sociala miljön. En invändning mot utredningens förslag har varit att plan- och bygglagen redan i dag har olika aspekter att ta hänsyn till och att det föreslagna tillägget komplicerar planeringsprocessen. I all planering finns inslag av intressebetsmotsättningar. Vad som kan innebära fördelar ur en synvinkel kan innebära nackdelar ur en annan. Utredningen anser inte att det är samhällsekonomiskt försvarbart att planera och utforma samhällen och bebyggelser utan att förebygga och motverka problem genom användande av kunskap som redan finns i kommunen.

Kravet på att beakta sociala aspekter i kommunens samhällsplanering är tänkt att leda till att kommunen använder sig av den befintliga kompetens som finns inom de olika förvaltningarna. Sociala förvaltningar sitter på expertkunskap om människan, olika gruppers behov och sociala problem samt kunskap om hur det ser ut i kommunen. Samhällsbyggnadsförvaltningarna planerar för människan och för att tillgodose människans olika behov. Som utredningen har pekat på i avsnittet ovan (se 9.4.1) är bostadsfrågan och socialtjänstens kunskap om boendeförhållandena ett sådant område där socialtjänstens medverkan i samhällsplaneringen kan främja tillgången till bostäder för alla grupper i samhället.

Översiktsplanen är en obligatorisk plan. Alla landets kommuner ska ha en aktuell översiktsplan som omfattar kommunens hela område. Enligt bestämmelsen ska översiktsplanen ange inriktningen för den långsiktiga utvecklingen av den fysiska miljön. Planen ska ge vägledning för beslut om hur mark- och vattenområden ska användas och hur den byggda miljön ska användas, utvecklas och bevaras. I planen ska kommunen redovisa sin bedömning av hur skyldigheten enligt 2 kap. att ta hänsyn till allmänna intressen vid beslut om användningen av mark- och vattenområden kommer att tillgodoses. I redovisningen ska riksintressen enligt 3 eller 4 kap. miljöbalken anges särskilt.

Med begreppet sociala miljön avses de sociala sammanhang i vilket en person lever. Den sociala miljön omfattar såväl levnadsvillkor, arbetsförhållanden, inkomst, utbildning samt olika sociala och kulturella sammanhang. Den sociala miljön och omgivningen påverkar individens förutsättningar. Med tillägget sociala miljön är tanken att samhällsplaneringen ska skapa fysiska förutsättningar för socialt samspel och integration och på så sätt uppnå social hållbarhet. Basen i social hållbarhet handlar om individens upplevelse av delaktighet och tillit till sin omgivning. Genom att skapa bostadsmiljöer som är kopplande och inkluderande och beaktar behovet av allmänna platser samt lokalisering av offentlig service motverkas utanförskap som i sig utgör grogrunden för exkludering, social utslagning och andra sociala problem. Samhällsplaneringen ska på så sätt bl.a. vara ett instrument för att underlätta för missgynnade områden att stärka sin attraktivitet och genom genomtänkta planer fördela offentliga investeringar mer jämlikt. Forskning har visat att de områden som tidigare tillkom för att stödja svaga grupper på bostadsmarknaden med tiden visat sig få motsatt effekt och slutsatsen som dragits är att planeringsprofessionen måste stärkas vad gäller social kompetens och förstå vilka planeringsåtgärder som är de mest effektiva för att nå ett visst socialt välfärds mål och också analysera vilka sociala effekter en viss fysisk åtgärd kan ge upphov till.

Som utredningen pekat på i tidigare avsnitt är en nära relation och samverkan mellan de sociala förvaltningarna och de samhällsplanerande förvaltningarna av avgörande betydelse för en effektiv resursanvändning. Först när strukturinriktade åtgärder, dvs. åtgärder på samhällsnivå, kombineras med individinriktade insatser blir de effektiva. Interventioner måste riktas mot såväl individer som platser. Med en planering som innefattar den sociala miljön kan individen hantera socioekonomisk utsatthet bättre.

En förklaring till problemen kring socialnämndens medverkan i samhällsplaneringen kan ligga i svårigheten att hitta en effektiv form för nämndens medverkan. En sådan form för medverkan skulle exempelvis kunna vara en skyldighet att upprätta årliga sociala rapporter alt. konsekvensbeskrivningar, på samma sätt som de lagstadgade miljökonsekvensbeskrivningarna (se avsnitt 9.4). Utredningen har övervägt att föreslå en sådan lösning, men valt att inte göra det med hänvisning till att formen kan bli för styrande. Det bör i stället lämnas till kommunen att avgöra på vilket sätt samverkan och kun-

skapsöverföringen mellan socialtjänsten och ev. andra aktörer, och samhällsplaneringen ska ske. Inte minst bör det vara upp till kommunens samhällsplanerare att avgöra vilka typer av underlag de behöver för att kunna beakta sociala aspekter vid planläggningen.

Många kommuner har redan i dag arbetat fram verktyg och metoder för att arbeta med dessa frågor medan andra kommer att få ställa om och upparbeta arbetssätt och metoder. Bestämmelsen kommer på så sätt även indirekt reglera behovet av samarbete mellan å ena sidan samhällsbyggnadsförvaltningarna och å andra sidan de sociala förvaltningarna. Huvudansvaret för planeringen ska ligga på samhällsbyggnadsförvaltningen, men kommer att kräva ett mer aktivt deltagande från sociala förvaltningar och sektorer för att kravet på att beakta sociala aspekter ska anses uppfyllt.

Kommunen bör dock säkerställa att det finns metoder för att samla in de uppgifter och analyser som socialtjänsten har. Socialtjänsten har förutsättningar att tidigt uppmärksamma sociala problem och annan ogynnsam utveckling i kommunen.

Genom att beakta och ta hänsyn till sociala aspekter och den sociala miljön i samhällsplaneringen kan planeringen i större utsträckning bidra till att främja människors jämlikhet och levnadsvillkor.

10 Planering av insatser

10.1 Tidigare utredningar

Socialtjänstkommittén föreslog vid tiden för sin utredning att det i den dåvarande socialtjänstlagen skulle införas en bestämmelse om att all verksamhet enligt socialtjänstlagen skulle bedrivas målinriktat och planmässigt. Bestämmelsen var en utvidgning av den dåvarande planeringsskyldigheten och skulle ersätta bestämmelserna om krav på planering för viss verksamhet för äldre och funktionsnedsatta. Utredningen ansåg att en målinriktad och långsiktig planering av all verksamhet inom socialtjänsten var en förutsättning för kvalitetsutveckling och för ett effektivt resursutnyttjande. Planmässighet ansågs vara grunden för uppföljning och utvärdering av insatser på såväl individnivå som grupp – och områdesnivå.¹ Den föreslagna bestämmelsen fanns inte med i regeringens proposition.

I betänkandet *Beviljats men inte fått*, SOU 2004:118, genomförde utredningen en analys av varför gynnande beslut inte verkställs. Utredningens slutsatser var att det handlar om brist på platser och insatser. Den huvudsakliga orsaken till detta bedömdes vara resursbrist. En annan viktig orsak ansågs vara att det brister i planeringen i kommunerna, såväl på lång sikt som på kort sikt. De brister i planeringsprocesserna som framkom var av många olika slag. Bl.a. rörde det sig om bristfälligt underlag för en tillförlitlig bedömning av det framtida behovet, brister i framförhållningen när det gäller detaljplaner, brister i samordningen över förvaltningsgränser.² Utredningen bedömde att stor vikt behövde läggas vid framtida analyser av behov och vid att kompetens för detta måste säkras inom socialtjänsten.³

¹ SOU 1994:139 s. 345–347.

² SOU 2004:118 s. 157 ff.

³ SOU 2004:118.

10.2 Krav på planering för vissa insatser

Av dagens socialtjänstlag framgår att kommunen ska planera sina insatser för äldre personer respektive personer med fysiska och psykiska funktionshinder. Vid planeringen ska kommunen samverka med andra samhällsorgan och organisationer.⁴

Bestämmelsen för äldre infördes den 1 januari 1989. Den infördes eftersom man ansåg att det kommunala ansvaret för planering av samhällets insatser i kommunen för äldre borde komma till uttryck i socialtjänstlagen och innefatta en skyldighet att samverka med bl.a. landstingskommunen (numera regionen).⁵ Syftet med kommunens planeringsskyldighet är att tillgodose äldres behov av boende, service och vård. Bestämmelsen ställer inte upp några krav på formerna för planeringen, men planeringen bör ha sin utgångspunkt i de lokala förutsättningarna. Kommunen avgör alltså själv hur planeringsarbetet ska bedrivas. Som exempel anges i förarbetena att det kan vara lämpligt att kommunen samordnar denna planering med annan planering som kommunen är skyldig att svara för, exempelvis den enligt dåvarande lagen (1947:523) om kommunala åtgärder till bostadsförsörjningens främjande m.m. och dåvarande plan- och bygglagen (1987:10).⁶

Bestämmelsen för personer med funktionsnedsättning trädde i kraft den 1 januari 1994, i samband med att lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) infördes. Handikapputredningen hade i sitt huvudbetänkande lyft fram att kommunens ansvar för uppsökande verksamhet och ansvar för att skaffa sig kunskap om funktionsnedsattas levnadsförhållanden borde tydliggöras i socialtjänstlagen.⁷ Av förarbeten till bestämmelsen framgår att den infördes för att det i lagen saknades en skyldighet att planera socialtjänstens insatser för människor med funktionsnedsättning och att det var angeläget att kommunerna intensifierade sin planering. Motsvarande planerings- och samverksansvar som redan reglerades för äldre skulle även gälla för personer med fysiska och psykiska funktionsnedsättningar.⁸ Det framhölls som viktigt att planerna får en utformning som innebär att de så allsidigt som möjligt belyser de olika

⁴ Se 5 kap. 6 § andra stycket och 5 kap. 8 § andra stycket SoL.

⁵ Prop. 1987/88:176 s. 109–111.

⁶ Prop. 1987/88:176 s. 121.

⁷ SOU 1991:46; *Handikapp, välfärd och rättvisa*.

⁸ Prop. 1992/93:159 s. 199.

aspekter som är avgörande för delaktigheten för personer med funktionsnedsättning.⁹

10.2.1 Krav på planering av hälso- och sjukvården

Av hälso- och sjukvårdslagen (2017:30), förkortad HSL, framgår att regionen ska planera sin hälso- och sjukvård med utgångspunkt i behovet av vård hos dem som omfattas av regionens ansvar för hälso- och sjukvård.¹⁰ I lagen regleras även att kommunen ska planera sin hälso- och sjukvård med utgångspunkt i befolkningens behov av sådan vård.¹¹ Skyldigheten att planera hälso- och sjukvården är gammal och fanns med redan i 1982 års hälso- och sjukvårdslag. I förarbetena till lagen sägs att den hälso- och sjukvård som bedrivs har sådan omfattning och inriktning att den inte kan bedrivas utan en väl fungerande planering. Syftet med planeringen är att tillgodose behovet av hälso- och sjukvård hos dem för vilka regionen och kommunen (dåvarande landstingskommunen) har en skyldighet att tillhandahålla sådan vård.¹²

10.2.2 Väntetider inom socialtjänsten

När socialtjänsten beviljar en person en insats gäller beslutet omedelbart och ska verkställas direkt. Oavsett vilken insats som beviljats. Detsamma gäller när ett avslagsbeslut har överklagats till en domstol och domstolen har givit en person rätt till en insats. Trots detta förekommer det att enskilda får vänta på de insatser de har beviljats. Kommunerna har under åren 2010–2018 rapporterat totalt drygt 90 000 ärenden där enskilda fått vänta mer än tre månader på en beslutad insats fattad med stöd av socialtjänstlagen och lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, förkortad LSS. Det är cirka 10 000 personer per år.

De vanligaste orsakerna till väntan och att besluten är svåra att verkställa är att kommunen har brist på boende eller att den enskilde tackar nej till kommunens erbjudande om insats. Att den enskilde

⁹ Prop. 1992/93:159 s. 142.

¹⁰ 7 kap. 2 § HSL.

¹¹ 11 kap. 2 § HSL.

¹² Prop. 1981/82:97 s. 122.

har tackat nej kan bero på att det enskilde har ångrat sig eller att den enskilde har särskilda önskemål om en viss insats, exempelvis ett visst boende. Det kan också bero på att kommunen inte gjort tillräckligt för att lämna ett erbjudande som tillgodoser den enskildes behov.¹³

Under 2019 fick, enligt statistik från IVO¹⁴, drygt 13 800 personer vänta längre än tre månader på att deras beviljade insats skulle verkställas. Av dessa rörde drygt 9 500 insatser till enskilda beviljade med stöd av socialtjänstlagen. (Resterande antal, cirka 4 300 avsåg beviljade insatser med stöd av LSS).

Flest ärenden avsåg äldreomsorg, där antalet enskilda som fick vänta på insats uppgick till drygt 5 900 personer. Den insats som de flesta (cirka 5 400) fick vänta på under 2019 var särskilt boende (permanent bostad). I drygt 40 procent av ärendena var det personen själv som bidrog till den långa väntetiden genom att avböja erbjuden plats.

Under 2019 hade 401 000 personer, 65 år och äldre, minst en pågående insats beslutad med stöd av 4 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:459), förkortad SoL. Detta motsvarar 19 procent av befolkningen 65 år och äldre; 23 procent av kvinnorna och 14 procent av männen.¹⁵ Av Socialstyrelsens statistik framgår inte hur många som beviljats insats för 2019.

Kostnader för väntetider

Under 2018 kostade väntetiderna kommunerna cirka 41 miljoner kronor i sanktionsavgifter. Långa väntetider kan påverka livssituationen negativt både för den enskilde personen och för dennes närstående. Långa väntetider drabbar dock inte bara den person som väntar på sin insats. Det är även en indirekt kostnad för kommuninvånarna.

¹³ Ej verkställda beslut – rapporteringsskyldighet och särskild avgift i SoL och LSS RiR 2019:23.

¹⁴ www.ivo.se/globalassets/dokument/publicerat/statistik-fran-ivo/2020/statistikblad-2019-evb.pdf (hämtad 2020-07-05).

¹⁵ www.socialstyrelsen.se/statistik-och-data/statistik/statistikamnen/socialtjanstinsatser-tillaldre/ (hämtad 2020-07-05).

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

Utredningens bedömning: Kommunens ansvar att planera sina insatser inom socialtjänsten bör inte vara begränsat till äldre personer och personer med funktionsnedsättning.

Utredningens förslag: Kommunen ska planera sina insatser för enskilda. Kommunen ska då särskilt beakta behovet av tidiga och förebyggande insatser. I planeringen ska kommunen, vid behov, samverka med regionen samt andra samhällsorgan och organisationer.

Kommunens ansvar att planera sina insatser inom socialtjänsten bör, enligt utredningen, inte vara begränsat till äldre personer och personer med funktionsnedsättning. Planeringen ska avse kommunens behov av insatser, dvs. det övergripande behovet av olika insatser och inte planering av insatser i det enskilda fallet.

Genom övergripande planering och god framförhållning skapas bättre förutsättningar för socialtjänsten att anpassa verksamheten efter ändrade förhållanden. Därmed kan resurserna användas mer effektivt. Syftet med att vidga ansvaret för planeringen är att tydliggöra att kommunens ansvar omfattar ett aktivt arbete med förutsättningar för att, i god tid, kunna tillgodose behoven av insatser.

Kommunens planering av insatser ingår som en viktig del av socialtjänstens verksamhetsplanering och socialtjänstens deltagande i samhällsplaneringen. För att kunna planera sina insatser behöver kommunen följa sociala förändringar och arbeta fram beslutsunderlag. Ytterst är planering av insatser en uppgift som de förtroendevalda ansvarar för. För att kunna utföra den behöver kommunen sätta mål, fördela resurser och ta fram en plan. Grundinformation som demografi och befolkningsprognos blir viktiga underlag för planeringen liksom livsvillkor och levnadsförhållanden bland olika grupper. Förutom lagens mål handlar det också om behov som medborgarna och brukarna har och hur lokalsamhället ska utvecklas. Som underlag för planering kan omvärldsanalyser med olika möjliga scenarier vara användbara.

Genom att exempelvis sätta mål utifrån det förebyggande perspektivet kan kommunen planera sina tidiga och förebyggande insat-

ser och på ett konkret sätt arbeta förebyggande. Kommunen kan då fastställa vad som ska uppnås och staka ut en önskad riktning. En viktig indikator för planering av kommunens insatser blir de ev. väntetider som kommunen har för verkställighet av beviljade insatser. Planeringen blir ett verktyg för att säkerställa att socialtjänsten inte har långa väntetider.

Ett grundläggande syftet med kommunens planering ska vara att tillgodose enskildas behov av insatser och på så sätt även förhindra att väntetider och oskäligt långa tider mellan beslut och verkställighet av beslut uppstår. Kommunernas planering av insatser är en förutsättning för att enskilda ska kunna få de insatser de har rätt till och därmed också viktig ur rättssäkerhetssynpunkt. När en kommun inte planerar sina insatser finns risken att kommunen inte kan fullgöra sina åtaganden enligt socialtjänstlagen och att enskildas rättssäkerhet sätts ur spel. Planeringen av insatser bör knytas nära annan planering i kommunen, bl.a. bostadsförsörjningsplanering. Det är också angeläget att planeringen knyts an till socialtjänstens förebyggande perspektiv (se avsnitt 7.3), målet om en lätt tillgänglig socialtjänst (se avsnitt 7.4) och till en förbättrad tillgänglighet för personer med funktionsnedsättning. Vid planering bör kommunen alltid överväga hur insatserna ska tillhandahållas och om det kan finnas fördelar med att tillhandahålla insatserna utan föregående behovsprövning (se avsnitt 17.3).

Att begreppet vidgas till att avse alla insatser innebär att kommunen i sin planering behöver fånga förutsättningarna på samhälls- och gruppnivå vare sig insatserna riktar sig till enskilda personer eller grupper. Sådan planering kommer att kräva såväl kunskap om behoven av insatser som framförhållning för att möta de olika behoven.

Medborgarna i samhället ska garanteras en likvärdig socialtjänst oberoende av var de bor i landet. Genom att kommunerna planerar sina insatser kan en större likvärdighet skapas inom och mellan kommunerna. Planeringskravet förutsätter att kommunen har kunskap om såväl demografin som kommunmedborgarnas behov. På så sätt stärks också förutsättningar för kommunerna att säkerställa rättssäkerheten i kommunerna, dvs. att kommunernas verksamhet genomförs och tillhandahålls på ett korrekt sätt och utifrån kommunmedborgarnas behov.

Sociala förändringar kan ske över lång tid. De kan också ske snabbt och ibland utan förvarning. Behovet av övergripande planering och

samverkan med andra huvudmän har aktualiserats flera gånger under de senaste åren. Till exempel under hösten 2015 då ett mycket stort antal människor på flykt kom till Sverige. Bland dem fanns cirka 35 000 barn i behov av att snabbt placeras i ett boende.¹⁶ Även om en sådan situation kan vara svår att förutse så menar utredningen att utarbetade rutiner för planering och samverkan kan skapa bättre förutsättningar att hantera oförutsedda händelser. Brottslighet, ungdomskriminalitet, våld i nära relationer och missbruk är exempel på samhällsproblem där socialtjänsten är en av flera viktiga aktörer för att hitta en lösning och där såväl planering som samverkan kan spela en avgörande roll. Denna typ av sociala problem och förändringar är viktiga att uppmärksamma och att lyfta fram, inte minst för att de ofta kräver samordnade insatser för att problemen inte ska förvärras.

Det kan antas att socialtjänsten även framöver kommer att ställas inför nya föränderliga utmaningar som kräver planering och samverkan. Det i socialtjänstlagen angivna ansvaret för kommunen att planera sina insatser ska därför utvidgas till att omfatta alla socialtjänstens insatser till enskilda. Planeringen bör utgå från lokala förutsättningar i kommunen. I planeringen ska kommunen när det är lämpligt samverka med regionen samt andra samhällsorgan och organisationer. I och med att bestämmelsen görs generellt tillämplig för socialtjänstens insatser är det emellertid inte givet att kommunen alltid behöver samverka med regionen eller andra samhällsorgan. Utredningen anser därför att det ska göras ett tillägg om att samverkan ska ske när det är lämpligt. Vilken typ av insats som kommunen planerar för kommer att avgöra behovet av samverkan och med vem som kommunen bör samverka.

Precis som vid alla annan verksamhet inom socialtjänsten blir uppföljningen ett viktigt verktyg i planeringen. Både vad gäller effekten av insatserna och i förhållande till medborgarnas behov av insatser. På så sätt bidrar planeringen till en effektiv användning av kommunens resurser.

I likhet med vad som gäller i dag innebär detta inte att det uppställs några krav på formerna för planeringen, utan det är kommunen själv som avgör hur planeringsarbetet ska bedrivas. Utredningen bedömer att det med hänsyn till de skilda lokala förutsättningarna som

¹⁶ Migrationsverket. *Statistik om asylsökningar 2015*: www.migrationsverket.se/Om-Migrationsverket/Statistik/Asyl.html, (hämtad 2020-02-16).

gäller för kommunerna är viktigt att kommunerna själva kan bestämma formerna för och uppläggningsen av sin planering. I detta ingår att kommunerna också ges frihet att bedöma behovet av insatser och för vilka insatser kommunen behöver planera.

Behovet av tidiga och förebyggande insatser ska särskilt beaktas

Som utredningen lyft fram i tidigare avsnitt och ovan kräver förebyggande arbete en långsiktig kommunal planering av kommunens insatser till grupper och enskilda. I detta ingår också att beakta behovet av just förebyggande och tidiga insatser. Kommunen måste i sin planering utgå från de sociala problem och de behov av insatser som finns i kommunen. En förutsättning för att socialtjänsten ska komma in tidigt är att verksamheter finns i människors närmiljö samt att verksamheterna är flexibla och tillgängliga. För att kunna uppnå detta måste kommunen planera sina insatser. Ett väl fungerande samarbete och samverkan med regionen och andra aktörer är andra faktorer som underlättar tidiga och förebyggande insatser.

Ambitionen att nå människor tidigt i ett missbruk eller beroende förutsätter tidig upptäckt och tillgång till tidiga, förebyggande insatser. Detsamma gäller även de sociala problem som socialtjänsten ska motverka.

Förebyggande och tidiga insatser riktade till exempelvis barn och unga kan minska risken för att problem uppstår eller att problem förvärras. För att kunna möta dessa barns behov i ett tidigt skede krävs att kommunen har insatser att erbjuda. Utan rätt stöd i tid ökar risken för exempelvis skolproblem, missbruk och beroende, ungdomsbrottslighet eller annat utanförskap senare i livet. Det är enligt utredningens bedömning därför viktigt att kommunen tar med detta i sin planering av insatser.

Genom kommunens skyldighet att planera sina insatser och särskilt beakta behovet av tidiga och förebyggande insatser tydliggörs socialtjänstens uppdrag vad gäller det förebyggande arbetet.

10.3 Ej verkställda beslut och domar

10.3.1 Tillkomsten av lagstiftning om särskild avgift och rapporteringsskyldighet

Redan i mitten av 1980-talet uppmärksammades att kommuner och regioner (tidigare landsting) i några fall hade satt sig över avgöranden av förvaltningsdomstolar i mål där de varit parter. Agerandet kom att kallas domstolstrots. Till en början rörde det sig mest om kompetensöverskridande beslut vid näringsverksamhet. Så småningom kom uppmärksamheten att riktas på domar som rörde s.k. rättighetslagar då det visat sig att domar som innebar att en kommun eller region skulle tillhandahålla en viss social förmån inte verkställdes eller verkställdes med en betydande fördröjning.¹⁷ Den 1 juli 2002 infördes särskilda regler i socialtjänstlagen för kommunerna som innebar att de kommuner som inte verkställde gynnande domar inom skäligen tid riskerade att få betala en sanktionsavgift.¹⁸

I oktober 2003 tillsatte regeringen en särskild utredare med uppdrag att utreda frågan om kommuners och regioners underlåtenhet att verkställa egna beslut om insatser enligt socialtjänstlagen (2001:453), förkortad SoL och lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, förkortad LSS. Utredningen om verkställighet av vissa gynnande kommunala beslut överlämnade sitt betänkande, *Beviljats men inte fått* i december 2004.¹⁹ Utifrån betänkandet utvidgades sanktionsavgiften den 1 juli 2006 till att även omfatta kommunens egna gynnande beslut. Detta med hänsyn till att personer som fått ett gynnande beslut ibland fick vänta oskäligt länge på de insatser som beviljats av kommunen.²⁰ En av de bärande tankarna bakom förslagen i betänkandet var att ge kommunerna verktyg för att kunna fullgöra sina uppgifter på ett bättre sätt.²¹

För att komma till rätta med väntetiderna fattade riksdagen parallellt med införandet av en särskild avgift beslut om att införa en skyldighet för kommuner att rapportera beslut som inte verkställts inom tre månader till tillsynsmyndigheten, kommunens revisorer och kommunfullmäktige. Samtidigt infördes också en möjlighet för tillsynsmyndigheten att ansöka om särskild avgift hos förvaltningsrätten för

¹⁷ Ds 2000:53. *Kommunal domstolstrots*.

¹⁸ Prop. 2001/02:122. *Åtgärder mot kommunalt trots*.

¹⁹ SOU 2004:118. *Beviljats men inte fått*.

²⁰ Prop. 2005/06:115. *Nationell utvecklingsplan om vård och omsorg av äldre*.

²¹ SOU 2004:118.

de ärenden där en kommun inte verkställt ett beslut inom skälig tid. Syftet med sanktionsavgifterna var att åstadkomma ett yttersta påtryckningsmedel på kommunerna för att komma till rätta med väntetiderna och på så sätt uppnå verkställighet av insatser inom skälig tid. I samband med införandet av rapporteringsskyldigheten uttalade regeringen att det ur rättssäkerhetssynpunkt var oacceptabelt att enskilda inte får tillgång till de rättigheter som lagstiftningen ger dem. Med hänsyn till förekomsten och omfattningen av de aktuella problemen bedömdes att ytterligare åtgärder behövde vidtas för att stärka den enskildes rättssäkerhet.²²

Den föreslagna rapporteringsskyldigheten skulle leda till en förbättrad uppföljning av kommunernas beslut. Samtidigt skulle möjligheterna för kommunerna att planera verksamheten påverkas i positiv riktning och en av de bärande tankarna bakom förslagen var att ge kommuner verktyg för att de skulle kunna fullgöra sina uppgifter på ett bättre sätt. Fullmäktigeledamöterna – som ytterst ansvariga för fördelningen av kommunens medel – skulle genom rapporteringsskyldigheten också uppmärksammas dels på vilka rättigheter enskilda har enligt socialtjänstlagen, dels på förhållandena i kommunen.²³

Sanktionsavgifter

Sanktionsavgifter har det gemensamt att de innebär ett åläggande av betalningsskyldighet vid överträdelse av särskilda författningsbestämmelser. En sanktionsavgift utgör alltså en ekonomisk sanktion som åläggs för ett rättsstridigt beteende. På det sättet liknar den böter och företagsbot. Sanktionsavgifter har regelmässigt både ett repressivt och ett vinsteliminierande inslag. Detta medför att avgifterna ofta uppgår till belopp som överstiger de böter som kan komma i fråga för brott som kan bedömas vara av liknande svårighetsgrad som överträdelsen. Normalt brukar vissa gränser ställas upp för en sanktionsavgifts storlek. En sanktionsavgift bör sättas så högt att den motverkar det som avgiften är tänkt att förhindra.²⁴ I socialtjänstlagen benämns sanktionsavgifter särskild avgift.

²² Prop. 2005/06:115 s. 117.

²³ Prop. 2005/06:115 s. 117 och s. 123.

²⁴ Prop. 2001/02:122.

10.3.2 Tillkomsten av tillsynens befogenheter – vite och förbud

Staten har ett ansvar för att säkerställa efterlevnaden av de lagar, förordningar och föreskrifter som riksdag, regering och myndigheter beslutat om för de huvudmän och utförare – såväl offentliga som privata – som ansvarar för uppgifter och verksamheter inom hälso- och sjukvården och socialtjänsten. Ett viktigt kontroll- och styrinstrument som staten förfogar över är tillsyn.²⁵

År 2010 – åtta år efter införandet av sanktionsavgifter – trädde en ny definition av begreppet tillsyn i kraft i socialtjänstlagen. Samtidigt infördes även möjligheter att utfärda föreläggande för att avhjälpa sådana missförhållanden som har betydelse för enskildas möjligheter att få de insatser de har rätt till. Föreläggandet får förenas med vite. I vissa allvarliga fall kan tillsynsmyndigheten också förbjuda fortsatt verksamhet.

Tillsyn handlar rent principiellt om en oberoende och självständig granskning av att de lagar som har beslutats av riksdagen, de förordningar som har beslutats av regeringen och de föreskrifter och villkor som har beslutats av myndigheter efterlevs och att den enskilde medborgaren i dessa avseende behandlas på ett likvärdigt sätt oberoende av var i landet man bor.²⁶ Detta följer av den definition av tillsynsbegreppet som finns i 13 kap. 2 § SoL. Bestämmelsen reglerar att tillsyn innebär granskning av att den granskade verksamheten uppfyller krav och mål enligt lagar och föreskrifter samt beslut meddelade med stöd av sådana föreskrifter. Om tillsynsmyndigheten finner att det i verksamhet som står under tillsyn enligt socialtjänstlagen förekommer ett missförhållande som har betydelse för enskildas möjligheter att få de insatser de har rätt till får IVO förelägga den som svarar för verksamheten att avhjälpa missförhållandet. Föreläggandet får förenas med vite. Regeringen ansåg i likhet med tillsynsutredningen att det inte fanns skäl att begränsa de områden inom vilka sådana lägganden kan meddelas. Som exempel angavs att kommuner inte ska kunna avstå från att erbjuda verksamheter som lagen ger dem skyldighet att erbjuda. Exempelvis föreskrivs det att kommunen ska inrätta särskilda boendeformer för service och omvårdnad för äldre människor som behöver särskilt stöd och att kommunen ska sörja för att föräldrar kan erbjudas samtal under sakkunnig ledning i syfte att nå enig-

²⁵ Prop. 2008/09:160.

²⁶ SOU 2004 :100.

het i frågor som gäller vårdnad, boende och umgänge. Om kommunen inte uppfyller dessa krav måste tillsynsmyndigheten kunna förelägga en kommun att tillhandahålla sådana tjänster.²⁷

Vid tiden för införandet av de nya befogenhetsbestämmelserna för tillsynsmyndigheten flyttades ansvaret för tillsynen från länsstyrelserna till Socialstyrelsen. Regeringen bedömde att uppgiften att vara mottagare av rapporter om ej verkställda beslut liksom uppgiften att ansöka om särskild avgift hade anknytning till tillsynsuppdraget och därför också borde överföras till Socialstyrelsen.²⁸

Rapporteringskyldigheten i dag

Rapporteringskyldigheten innebär att varje gynnande biståndsbeslut som inte verkställts inom tre månader ska rapporteras till IVO och kommunens revisorer. För varje beslut ska nämnden ange tidpunkten för beslutet och vilken typ av bistånd beslutet gäller samt skälen för dröjsmålet. Nämnden ska också rapportera varje beslut där verkställigheten har avbrutits och inte verkställts på nytt. Rapporteringen ska ske en gång per kvartal.²⁹ Vidare innebär rapporteringskyldigheten att nämnden ska överlämna en statistikrapport till fullmäktige över hur många av nämndens gynnande beslut som inte har verkställts inom tre månader. Statistikrapporten ska inte innehålla vare sig personuppgifter eller skälen till fördröjningen. En motsvarande statistikrapportering ska lämnas beträffande beslut som inte har verkställts på nytt efter avbrott i verkställigheten. Rapporteringen ska ske en gång i kvartalet. Skyldigheten att rapportera till tillsynsmyndigheten och kommunfullmäktige gäller även vistelsekommuner där bosättningskommunen begärt verkställigheten.³⁰

²⁷ Prop. 2008/09 :160 s. 81-82.

²⁸ Prop. 2008/09:160 s. 49.

²⁹ Se 16 kap. 6 f § SoL.

³⁰ Se 16 kap. 6 h § samt 16 kap. 6 i § SoL.

10.3.3 Uppföljningar och utvärderingar särskild avgift

Uppföljning av IVO

I oktober 2014 överlämnade IVO rapporten *Hur länge ska man vänta*, en uppföljning av lagstiftningen om särskild avgift och rapporteringsskyldighet, till regeringen. En central fråga i uppföljningen var om den förändrade lagstiftningen hade minskat väntetiderna i kommunen och om antalet ej verkställda beslut ökat eller minskat. IVO konstaterade i sin rapport att rapporteringsskyldigheten lett till en större medvetenhet om rättighetslagstiftningens innebörd och om behovet av planering och uppföljning av beslutade insatser men att medvetenheten inte lett till att vare sig antalet inrapporterade beslut eller väntetiderna hade minskat. IVO bedömde i rapporten att den särskilda avgiften endast haft en marginell avskräckande effekt och poängterade att de införda sanktionsåtgärderna aldrig helt kan motverka de bakomliggande faktorerna som styr kommunernas möjligheter att verkställa beslut i skälig tid. IVO föreslog att rapporteringsskyldigheten till IVO skulle tas bort och att området i stället skulle ingå som en del av myndighetens ordinarie tillsyn. IVO ansåg dock att den särskilda avgiften borde behållas.

IVO uppmärksammade även ett par oönskade konsekvenser av lagstiftningen. Dels föreföll det som att kommunernas syn på vad som var omedelbar verkställighet och skälig väntetid ändrats på så sätt att kommunerna med rapporteringskravet om tre månader uppfattat det som att kommunerna hade tre månader på sig för att verkställa beslut. Dels förekom det att ärenden, där den enskilde tackat nej till den erbjudna insatsen, avslutades så att kommunen inte behövde inrapportera beslutet som ej verkställt.

I rapporten framkommer även att svårigheterna med att verkställa beslut i huvudsak rörde två insatsområden, boenden respektive kontaktperson och kontaktfamilj. För boenden handlade svårigheterna med verkställighet främst om brist på resurser, brister i planeringen samt svårigheter till följd av komplicerade byggprocesser som kommunerna själva inte rådde över. Beträffande insatserna kontaktperson och kontaktfamilj handlade det främst om rekrytering och att matcha individer med varandra.

År 2017 genomförde IVO en centralisering av handläggningen. I och med denna ändrade och effektiviserade myndigheten sitt arbets sätt för ej verkställda beslut. Mot bakgrund av detta arbete samt

arbetet med att utveckla sin riskanalys ändrade IVO sin inställning i frågan om rapporteringsskyldigheten. Detta framfördes i en skrivelse till regeringen i december 2018. Av skrivelsen framgår att IVO inte längre föreslår att rapporteringsskyldigheten ska tas bort. I skrivelsen framfördes ingen ändring i fråga om att den särskilda avgiften borde behållas.³¹

Granskning av Riksrevisionen

Riksrevisionen har granskat kommunernas skyldighet att rapportera ej verkställda beslut och särskild avgift. Resultatet redovisas i en granskningsrapport, beslutad i september 2019. Rapporten har överlämnats till riksdagen och regeringen.

Riksrevisionen övergripande bedömning är att rapporteringsskyldigheten och den särskilda avgiften sammantaget har bidragit till en förbättrad rättssäkerhet för enskilda som beviljats bistånd. I rapporten rekommenderas IVO att fortsätta sitt förenklingsarbete vid hanteringen av ej verkställda beslut och att fortsätta arbetet med kunskapsåterföring både till kommunerna och till den egna riskbaserade tillsynen. Riksrevisionen rekommenderar regeringen att överväga om skyldigheten att rapportera ej verkställda beslut även bör omfatta ej verkställda domar samt att regeringen bör överväga att justera tidsgränserna för rapportering av ej verkställda beslut då de flesta rapporterade beslut verkställs inom sex månader.

Riksrevisionen konstaterar i sin granskning att antalet rapporterade ej verkställda beslut per kommun har ökat sedan tiden för införandet av sanktionsavgifter. Detsamma gäller antalet rapporterade ej verkställda beslut per 1 000 invånare. Vidare konstaterar Riksrevisionen att väntetiderna varit relativt oförändrade sedan rapporteringen infördes. De insatser som de flesta kommuner rapporterar som svåra att verkställa är boendeinsatser, kontaktperson och kontaktfamilj. Riksrevisionen konstaterar att hälften av alla inrapporterade beslut verkställs eller avslutas inom ett halvår. Granskningen visar att den vanligast orsaken till att ett beslut inte verkställts är brist på bostad och att den enskilde tackat nej till den insats som

³¹ Skrivelse angående IVO:s tidigare förslag gällande ej verkställda beslut (IVO:s dnr 10.4-41491/2018).

erbjuds. Generellt blir enligt Riksrevisionen väntetiderna längre i de fall där den enskilde tackar nej, allt annat lika.

Riksrevisionens granskning visar också att hanteringen av ärenden om särskilda avgift, från IVO:s ansökan om särskild avgift till domstolens beslut om avgift, kan ta flera år. De flesta beslut är också verkställda eller ärendena avslutade vid tiden för IVO:s ansökan om särskild avgift. Av granskningen framgår vidare att många kommuner anser att det är en större administration att hantera tillsynsmyndighetens begäran om yttrande och handlingar jämfört med att rapportera ej verkställda beslut. Vidare visar granskningen att majoriteten av de fall där IVO inleder ett ärende och överväger att ansöka om utdömmande av avgift avslutas utan att ansökan upprättas. I dessa ärenden har IVO bedömt att det inte funnits skäl att ansöka om avgift. IVO:s ansökningar om särskild avgift är framför allt riktade mot insatser med långa väntetider och mot kommuner som har rapporterat många ej verkställda beslut.

Under sin granskning genomförde Riksrevisionen kommunbesök för att inhämta kommunernas syn på rapporteringen. Tjänstemän vid vissa förvaltningar har framfört att rapporteringsskyldigheten bygger på ett förlegat system som enbart handlar om kontroll. Systemet och tidsgränserna upplevs som stelbent och fyrkantigt. Andra menar att rapporteringen bidragit till förbättrade rutiner och överblick. Vid kommunbesöken har också lyfts fram att rapporteringen kan användas för planering och strategiskt arbete. Av dokumentstudier utförda i riksrevisionens granskning framkommer att vissa kommuner använder uppgifter från rapporteringen över ej verkställda beslut som underlag vid framtagande av boendeplaner och bostadsförsörjningsplaner. Förvaltningar som har många ej verkställda beslut uppgav till riksrevisionen att rapporteringen fått till följd att man nu har bättre överblick över dessa jämfört med tidigare. Förvaltningar med färre ej verkställda beslut anger att de hade haft god överblick över dessa även utan rapporteringskravet.

Skrivelse av regeringen

Regeringen har tagit emot Riksrevisionens granskningsrapport och i samband med detta uttalat bl.a. följande.³² Regeringen instämmer i de övergripande iakttagelserna. Vidare uttalades att rapporterings-skyldigheten och den särskilda avgiften sammantaget har bidragit till att öka rättssäkerheten för den enskilde. Antalet ej verkställda beslut har samtidigt, med undantag för några enstaka år, fortsatt att öka sedan rapporteringskravet infördes. Det är angeläget för regeringen att fortsätta följa utvecklingen samt bevaka mönster bland de ej verkställda beslut som rapporteras. Det vanligaste inrapporterade ej verkställda beslutet gäller särskilt boende för äldre. Med syfte att öka antalet bostäder för äldre har regeringen under 2019 avsatt 695 miljoner kronor i investeringsstöd för äldreboende. Mot bakgrund av att flera kommuner uppger att de har brist på boenden men att det saknas en nationell helhetsbild har regeringen 2019 givit Socialstyrelsen i uppdrag att kartlägga behoven av och tillgången till särskilda boendeformer för äldre. Regeringen delar Riksrevisionens bedömning att handläggningen och rapporteringen av ej verkställda beslut bör kunna förenklas och effektiviseras och avser att följa upp det utvecklingsarbete som redan initieras av IVO. Det är enligt regeringen angeläget att IVO fortsätter arbetet med kunskapsåterföring från kommunernas rapportering av ej verkställda beslut, både till kommuner och till den egna riskbaserade tillsynen. Regeringen instämmer i Riksrevisionens bedömning att ej verkställda gynnande domar kan innebära samma problem ur ett rättssäkerhetsperspektiv som ej verkställda gynnande beslut. Regeringen avser därför att se över förutsättningarna för och behoven av att utreda om ej verkställda gynnande domar ska omfattas av kommunernas rapporteringsskyldighet. När det gäller rekommendationen att se över tidsgränsen för när kommunerna ska rapportera ett ej verkställt beslut gör regeringen en annan bedömning än Riksrevisionen. Regeringen anser att det finns risk för att negativa konsekvenser kan uppstå. Bl.a. har tidigare uppföljningar visat att kommunerna ibland likställer tidsgränsen i rapporteringen med den tid de har på sig att verkställa ett beslut. En ökning av tidsintervallet för kommunernas rapportering skulle kunna innebära en ökning av antalet fall med oskäligt dröjsmål som inte kommer till IVO:s kännedom. Rapporteringen fyller även en

³² Skr 2019:20:61.

funktion som verktyg för att få överblick och underlag för planering av insatser. I ett läge där ej verkställda beslut ökar är det särskilt angeläget att på både kommunal och nationell nivå skapa sig en så god bild som möjligt av ej verkställda beslut. Regeringen bedömer att en utökad tidsgräns riskerar att försämra rättssäkerheten för den enskilde och att tidsintervallet mellan beslut och rapporteringsskyldighet inte bör utökas.

10.3.4 Väntetider inom hälso- och sjukvården

Hälso- och sjukvården i Sverige håller hög kvalitet och står sig väl i jämförelse med andra länder. Uppföljningar visar goda medicinska resultat och överlag är patienterna nöjda med kvaliteten i vården. Samtidigt står hälso- och sjukvården inför en rad utmaningar och problem. Tillgängligheten till vården brister och patienter upplever att de tvinga vänta länge. Att förbättra tillgängligheten och minska väntetiderna har därför varit en politiskt högt prioriterad fråga i många år. Arbetet med att söka uppnå detta har bl.a. skett med hjälpa av nationella vårdgarantier.

En för landet gemensam vårdgaranti infördes från och med den 1 november 2005. Målet med vårdgarantin är att öka tillgängligheten till planerad vård samt att avveckla köer och väntetider. Vårdgarantin inkluderar även specialiserad vård på regional nivå och nationell hög-specialiserad vård. Regionernas skyldighet att erbjuda vårdgaranti blev en del av hälso- och sjukvårdslagen den 1 juli 2010 och en del av patientlagen den 1 januari 2015.³³ Vårdgarantin förstärktes inom primärvården den 1 januari 2019.

Kömiljarden

I slutet av 2008 träffade regeringen och Sveriges kommuner och regioner (SKR) en överenskommelse om att en särskild satsning skulle göras för att stimulera regionerna (tidigare landstingen) till att arbeta för kortare väntetider. Satsningen kom i dagligt tal att kallas för ”kömiljarden” och pågick inledningsvis under tre år. Överenskommelsen innebar att ett prestationsbaserat resurstillskott på en

³³ 9 kap 1 §, HSL och 2 kap 3–4 §§, PL.

miljard kronor per år skulle fördelas till regionerna (dåvarande lands-tingen).

År 2011 träffades en ny överenskommelse, i vilken parterna förlängde satsningen så att den skulle gälla fram till och med 2014. I den nya överenskommelsen skärptes prestationskraven, och principerna för hur pengarna skulle fördelas ändrades. Den uppdaterade kömiljarden tog hänsyn till varje regions specifika förutsättningar. Med den nya modellen erhöll varje region pengar om regionen kortade väntetiderna till besök inom specialistvården eller till operation, jämfört med föregående år – oavsett den nivå som man startade från.

Sedan 2019 finns en uppdaterad kömiljard som även den grundar sig på en överenskommelse mellan regeringen och SKR. Där anges att överenskommelser mellan regeringen och SKR är värdefulla verktyg för att åstadkomma förändring. Vidare anges att fokus på ökad tillgänglighet till vård behöver genomsyra alla reformer som regeringen prioriterar under mandatperioden. Kortare väntetider och minskade köer leder till att patienter får vård i rätt tid. Överenskommelsen uppgår avseende 2020 till knappt 2,9 miljarder kronor. Av dessa är 2,4 miljarder avsedda för att korta väntetiderna inom hälso- och sjukvården.³⁴

10.3.5 Bestämmelserna om särskilda avgifter upphävs

Utredningens förslag: Bestämmelserna om särskild avgift i nuvarande 16 kap. 6 a–e §§ socialtjänstlagen upphävs.

Det finns ett flertal orsaker till att beslut av kommuner inte verkställs. Tillgång och efterfrågan är naturligtvis en avgörande faktor i sammanhanget. Den enklaste förklaringen till varför beslut inte verkställs inom skälig tid är att den beslutade insatsen inte finns att tillgå. Det kan handla om en plats i särskilt boende, en kontaktperson för en person med funktionsnedsättning, ett familjehem för barn eller en behandlingsinsats till någon med beroendeproblematik. Orsakerna till att tillgång och efterfrågan inte överensstämmer är dock mer osäkra. När det gäller brist på platser i särskilda boendeformer uppger kommunerna att bristande resurser är en av de främsta orsakerna.

³⁴ Regeringens beslut i ärende S2019/05300/FS.

Även bristande planering i kommunerna, både på kort och på lång sikt, leder till att beslut inte kan verkställas inom skäligen tid. Det kan till exempel handla om bristfälliga underlag vilka medför att det inte går att göra en tillförlitlig bedömning av det framtida behovet av särskilda boendeformer.

Syftet med sanktionsåtgärderna i socialtjänstlagen är att bidra till att minska väntetiderna och på så sätt stärka rättssäkerheten för enskilda som beviljats insatser. Trots detta har, sedan tiden för införandet av sanktionsavgifterna, väntetiderna inte gått ned. Förutom orsaker som är att hänföra till kommunen, kan det ibland också bero på den enskilde att ett gynnande beslut inte verkställs. Den enskilde kan exempelvis i vissa fall tackat nej till det boende som kommunen erbjuder om boendets geografiska placering, utformning, standard, kvalitet etc. inte motsvarat den enskildes önskemål eller upplevts uppfylla den enskildes behov.

Av de utvärderingar som genomförts framkommer att de grundläggande problemen och bakomliggande orsakerna till de långa väntetiderna inte är ett "kommunalt beteendeproblem" eller ett utslag av att kommunerna trotsar lagstiftningen. I stället bottnar väntetiderna i problem med resurser och bristande planering. Riksrevisionen konstaterar i sin granskning att den särskilda avgiften inte har någon betydelse för verkställigheten av insatser. Trots detta finns i dag ett system med en ekonomisk sanktion som åläggs kommunerna för ett rättsstridigt beteende. Med tanke på de bakomliggande orsakerna till väntetiderna är det svårt att se att sanktionsavgifterna är ett verkkningsfullt och rimligt verktyg för att komma till rätta med problemen.

När människor får vänta länge på insatser kan det skapa både oro och stress. De kan också leda till att människors tillstånd försämrats, det gäller inte minst en äldre person i behov av ett särskilt boende. Såsom inrapporteringen av ej verkställda beslut visar förekommer det inom socialtjänsten att människor får vänta oskäligt länge på beviljade insatser. Att människor inte får de insatser som de har rätt till utgör ett allvarligt rättssäkerhetsproblem. Rätten till bistånd sätts ur spel när människor inte får ta del av de insatser som de bedömts ha behov av och rätt till. Det är ytterst angeläget att kommunerna gör vad de kan för att tillhandahålla insatser i tid. Enligt utredningens bedömning beror dock dessa väntetider inte på kommunal tredska. Kommunernas problem med väntetider är främst ett planeringsproblem och ett resursproblem.

Utredningen anser att problemet med ej verkställda beslut kan lösas på ett bättre sätt än genom dagens sanktionsavgifter. Genom att kommunernas ansvar för planering utvidgas (se avsnitt 10.2.3) och att tillsynsmyndigheten, med stöd av det vanliga granskningsinstitutet, granskar och ingriper mot de kommuner som inte planerar sina insatser och inte verkställer i tid, bedömer utredningen att sanktionsavgifterna inte fyller tillräckligt stor funktion för att vara motiverade. Tillsynsuppdraget gör det fullt möjligt för tillsynsmyndigheten att inom ramen för dagens lagstiftning granska olika former av system som kan påverka rättstillämpningen och insatsernas utformning. I det ingår att granska kommunens skyldighet att planera sina insatser. Tillsynsmyndigheten ska även granska hur kommunerna planerar både nu och för framtiden för att människor ska kunna få de insatser de har rätt till.³⁵

Det kan även ifrågasättas om det är rimligt att staten har en ordning där kommunernas problem med planering och resurser bestraffas med sanktionsavgifter. Likartade problem med väntetider och köer inom hälso- och sjukvården bemöts på ett annat sätt från statens sida. Där stöttar staten bl.a. genom att ingå överenskommelser med SKR och premiera de regioner som kortar köerna via prestationsbaserade ersättningar. Även om det skiljer sig mellan socialtjänsten och hälso- och sjukvården på så sätt att socialtjänstens insatser är utkrävbara anser utredningen att den statliga styrningen av kommuner och regioner bör ske på någorlunda likvärdigt sätt. Enligt vad utredningen erfarit påverkar styrningen också bilden av förtroendet för huvudmännen. Det finns en risk att förtroendet till kommunerna uppfattas som lågt och urholkas när regelverket signalerar att det handlar om tredska. Denna bild bekräftas också av den enkätundersökning som IVO utförde i samband med sin granskning av särskilda avgifter.³⁶ Synpunkterna som bl.a. lyftes fram var att lagstiftningen innebär en onödig kontroll och en misstro mot kommunerna. Eftersom tillsynsmyndigheten, oavsett den särskilda avgiften, har möjlighet att ingripa mot kommuner som inte verkställer beslut i tid eller erbjuder de insatser som kommunen är skyldig att tillhandahålla, anser utredningen att systemet med sanktionsavgifter bör tas bort. Tillsynens roll i ärenden om sanktionsavgifter innebär

³⁵ Prop. 2008/09:160 s. 73–75.

³⁶ IVO (2013). *Hur länge ska man behöva vänta?* Rapport 2013.

också en smal och resurskrävande granskning eftersom varje ärende avser en individ och ett beslut. En sådan granskning är knappast förenlig med en lärande tillsyn.³⁷ Utredningen anser att de föreslagna ändringarna ger större möjlighet för tillsynsmyndigheten att åstadkomma förändring bland de kommuner som har problem med väntetider. Genom att granska och följa upp kommuner, i stället för att handlägga och granska ärenden på individnivå kan rättssäkerheten för det stora flertalet öka.

Utredningen bedömer inte att det kommer att påverka rättssäkerheten för den enskilde negativt. Dagens system är endast repressivt och kortar inte verkställighetstiden för den enskilde. Problemet med långa väntetider kan fortsättningsvis i stället åtgärdas genom dels kommunens planering, dels tillsynsmyndighetens granskning av såväl planering som väntetider.

10.3.6 Tiden för rapportering av ej verkställda beslut förlängs

Utredningens bedömning: Rapporteringsskyldigheten är en viktig förutsättning för kommunens planering av insatser och för tillsynsmyndighetens möjlighet till kontroll.

Utredningens förslag: Tiden för rapportering av ej verkställda beslut, enligt nuvarande 16 kap. 6 f § tredje stycket och 6 h § tredje stycket socialtjänstlagen, förlängs från en gång i kvartalet till en gång var sjätte månad.

Ett syfte med kommunernas rapportering av ej verkställda beslut är att den ska bidra till kunskap, uppföljning och underlag för planering. Rapporteringen ska också underlätta och möjliggöra tillsyn och ge tillsynsmyndigheten en överblick över situationen och kommunernas arbete med ej verkställda beslut. Utredningen anser att rapporteringsskyldigheten utgör ett viktigt underlag för tillsyn av såväl kommunernas planering som kontroll av eventuella väntetider.

Samtidigt framhålls att socialtjänsten genomgående har en samlad stor administrativ börda att hantera. Rapporteringen innebär att varje gynnande biståndsbeslut som inte verkställts inom tre månader

³⁷ SOU 2018:48.

ska rapporteras till IVO och kommunens revisorer. Är beslutet inte verkställt vid nästa rapporteringstillfälle (tre månader senare) ska det rapporteras igen. Ett och samma beslut kan därmed rapporteras flera gånger. För varje beslut ska också orsakerna till dröjsmålet anges. Enligt kommunerna är det inte alltid enkelt att ta fram uppgifterna. Informationsöverföringen inom kommunen fungerar inte alltid som den ska, och det kan vara svårt för rapportören att få fram underlag och dokumentation. Därutöver ska socialnämnden en gång i kvartalet till kommunfullmäktige lämna en statistikrapport över hur många av nämndens gynnande beslut som inte har verkställts inom tre månader. Socialnämnden ska också lämna en statistikrapport över hur många av nämndens gynnande som inte har verkställts på nytt inom tre månader från den dag då verkställigheten avbröts. Av rapporterna ska framgå vilka typer av bistånd dessa beslut gäller samt hur lång tid som har förflutit från dagen för respektive beslut. Rapporteringen tar av dessa skäl en del tid.

Utredningen föreslår därför att skyldigheten att inrapportera ej verkställda beslut förlängs från var tredje månad till var sjätte månad. De beslut som inrapporteras ska fortsatt avse beslut som inte verkställts inom tre månader från beslutet. På så sätt minskar risken för eventuellt negativa konsekvenser likt den att kommunerna skulle likställa tidsgränsen för rapporteringen med att de har den tiden på sig att verkställa ett beslut. En förlängning av tidsintervallet innebär att IVO får kännedom om dröjsmålen två gånger per år i stället för de fyra som gäller i dag. Detsamma gäller kommunens revisorer. Rapporteringens funktion som verktyg för att få överblick och underlag för planering av insatser kommer enligt utredningens bedömning inte att påverkas nämnvärt. Det kommer alltså att finnas förutsättningar för att, på både kommunal och nationell nivå, skapa sig en god bild av vilka beslut som inte verkställs i tid. Utredningen bedömer att en sådan förändring inte kommer att påverka eller försämra rättssäkerheten för den enskilde. Eftersom inrapporteringen kommer att innefatta beslut som inte verkställts inom tre månader ser inte utredningen någon risk för att kommunernas väntetider anpassas efter den förlängda rapporteringsskyldigheten.

Utredningen har övervägt att avskaffa rapporteringsskyldigheten helt och på så sätt minska den administrativa bördan för både kommunen och IVO. Utredningen bedömer dock att rapporteringen fyller en viktig funktion för kommunens interngranskning. Ett avskaffande

riskerar också att öka verkställighetstiderna och därmed väntetiderna för enskilda. Utredningen bedömer vidare att rapporteringen av ej verkställda beslut kan utgöra viktiga underlag för IVO:s tillsyn. Rapporteringen kommer också att säkerställa att tillsynsmyndigheten har kontroll på vilka kommuner som ev. har problem med väntetider.

10.4 Stöd för utvecklingen av en hållbar socialtjänst

10.4.1 Överenskommelse med Sveriges Kommuner och Regioner

Förslagen om att socialtjänsten ska ha ett förebyggande perspektiv och vara lätt tillgänglig (se avsnitt 7.3 och 7.4) är grundläggande för en hållbar socialtjänst. Flera andra förslag i detta slutbetänkande har också en avgörande betydelse för arbetet med en hållbar socialtjänst. Det gäller förslaget här, att kommunen ska planera sina insatser för enskilda, men även att verksamheten ska bedrivas i överensstämmelse med vetenskap och beprövad erfarenhet (se avsnitt 14, 12 och 15) samt att insatser får tillhandahållas utan föregående individuell behovsprövning (se avsnitt 17). Även förslaget om att det ska höra till socialtjänstens övergripande mål att främja jämställdhet i levnadsvillkor hör till de förändringar som krävs för en hållbar socialtjänst (se avsnitt 7.2).

Utredningen vill understryka att dessa förslag bildar en helhet i vilken de olika delarna är beroende av och förutsätter varandra. För att förslagen ska ha avsedd effekt och leda till varaktig förändring krävs att kommunerna utvecklar nya arbetssätt och metoder, som systematiskt följs upp och ger underlag för en kunskapsbaserad och mer hållbar socialtjänst. En förutsättning för det är samordning och erfarenhetsutbyte mellan kommunerna.

Utredningen bedömer att kommunerna behöver stöd i denna omställning och föreslår i avsnitt 7.5 att regeringen bör ingå en överenskommelse med SKR i syfte att stödja kommunerna att utveckla nya arbetssätt och metoder med anledning av utredningens förslag om en hållbar socialtjänst.

KVALITET

11 Kvalitet inom socialtjänsten

11.1 Krav på god kvalitet

Insatser inom socialtjänsten ska vara av god kvalitet. Det framgår av 3 kap. 3 § första stycket socialtjänstlagen (2001:453), förkortad SoL. Avsikten med bestämmelsen är att garantera kvalitet i den verksamhet som bedrivs och de insatser som ges. Kravet på god kvalitet gäller för såväl myndighetsutövning som övriga insatser. Bestämmelsen gäller både offentlig och privat verksamhet inom socialtjänsten.¹

11.1.1 Vad är god kvalitet?

I förarbetena anförs att det är svårt att på ett entydigt sätt precisera vad som kan anses vara god kvalitet inom socialtjänstens olika verksamhetsområden. Kvalitet är ett svårfångat begrepp och vad som är god kvalitet låter sig inte fastställas på ett entydigt och objektivt sätt. För detta krävs ett utvecklingsarbete av såväl kvalitetskriterier som metoder för att mäta kvaliteten.²

Kvalitet kan inte enbart ses ur brukarens perspektiv utan bör även bedömas ur ett personal-, lednings-, och medborgarperspektiv. Som exempel på faktorer som är av stor betydelse för att en verksamhet ska vara av god kvalitet nämns rättssäkerhet, den enskildes medinflytande, lätt tillgänglig vård och service, ett genomtänkt arbetssätt, fungerande arbetsledning och lämplig sammansättning av ett arbetslag. Att socialtjänsten använder sig av ett genomtänkt arbetssätt är en del av kvaliteten, vilket understryker behovet av uppföljning och utvärdering av olika insatser.³

¹ Prop. 1996/97:124 s. 51 och 176.

² Prop. 1996/97:124 s. 51 f. och 176.

³ Prop. 1996/97:124 s. 52.

När det gäller de insatser som utförs inom socialtjänstens individ- och familjeomsorg syftar en väsentlig del av dessa till att stödja en förändring i den enskildes livssituation. Kärnan i det sociala arbetet är själva klientarbetet och det som sker i mötet mellan socialarbetaren och klienten. Av stor betydelse för kvaliteten blir då bl.a. en förtroendefull samverkan och respekt för den enskildes integritet. Sammantaget blir en kontinuerlig uppföljning och utvärdering av verksamheterna mycket angelägen. En viktig del i detta är de som får del av insatserna.⁴

Beträffande äldreomsorg anförs att god kvalitet innebär att vid behovsbedömningen och i det dagliga arbetet uppmärksamma behov av sådana insatser som kan underlätta den dagliga livsföringen.⁵ En viktig förutsättning för att uppnå god kvalitet är tillgång till personal med lämplig utbildning och kompetens. Personalen behöver ha god kännedom om personens vanor samt omsorgs- och vårdbehov. Den äldre personen kan t.ex. behöva få en vård och omsorg i livets slutskede med tillgång till god symtomlindring och möjlighet att påverka var hon eller han ska tillbringa sin sista tid. Vård och omsorg av god kvalitet kan t.ex. innebära näringsriktiga måltider som kan intas i lugn och ro och som är spridda över dygnet så att det inte blir ett alltför långt avstånd mellan kvällsmålet och frukosten.⁶ Kvaliteten kan också stärkas av en god personalkontinuitet som kan bidra till tillit och trygghet för den äldre.

Försöken att definiera vad som är god kvalitet inom socialtjänsten leder enligt förarbetena till slutsatsen att kvalitetsutveckling bör fokuseras på alla delar av verksamheten. Det gäller såväl organisationsstrukturen, arbetsprocessen som det resultat man uppnår.⁷

Inspektionen för vård och omsorg (IVO) bidrar genom tillsyn och tillståndsprovning till en vård och omsorg som är säker, har god kvalitet och bedrivs i enlighet med lagar och andra föreskrifter.

⁴ Prop. 1996/97:124 s. 52 f.

⁵ Prop. 1996/97:124 s. 53.

⁶ Prop. 2009/10:116 s. 29.

⁷ Prop. 1996/97:124 s. 51 ff. och 176.

11.1.2 Ledningssystem för systematiskt kvalitetsarbete

Socialstyrelsen har beslutat om föreskrifter och allmänna råd (SOSFS 2011:9) om ledningssystem för systematiskt kvalitetsarbete. Kvalitet definieras i föreskrifterna med att en verksamhet uppfyller de krav och mål som gäller enligt lagar och andra föreskrifter och beslut som har meddelats med stöd av sådana föreskrifter. Kvaliteten i verksamheten ska systematiskt och fortlöpande utvecklas och säkras.

Med ledningssystem avses ett system för att fastställa principer för ledning av verksamheten. Var och en som bedriver socialtjänst ska ha ett ledningssystem för att planera, leda, kontrollera, följa upp, utvärdera och förbättra verksamheten.⁸

För att säkerställa att ledningssystemet är ändamålsenligt uppbyggt krävs ett fortlöpande systematiskt förbättringsarbete. Den som bedriver socialtjänst ska utöva egenkontroll. Egenkontrollen ska ske med sådan frekvens och i den omfattning som krävs för att kunna säkra verksamhetens kvalitet.⁹ Egenkontroller innebär även att kontrollera att verksamheten bedrivs enligt de processer och rutiner som ingår i ledningssystemet.¹⁰

11.1.3 Kravet på god kvalitet omformuleras

Utredningens förslag: Bestämmelsen i nuvarande 3 kap. 3 § socialtjänstlagen omformuleras till att ange att verksamhet inom socialtjänsten ska vara av god kvalitet.

Av nuvarande 3 kap. 3 § första stycket SoL framgår att *insatser* inom socialtjänsten ska vara av god kvalitet. Utredningen föreslår i avsnitt 6.2.2 att begreppet insatser i den nya lagen ska vara ett övergripande begrepp som tar sikte på de insatser som socialnämnden ska erbjuda i form av rådgivning, omsorg, vård, stöd och annan hjälp till enskilda som behöver det. Utredningen föreslår att begreppet genomgående i lagen används med denna betydelse.

Om begreppet insatser fortsatt anges i 3 kap. 3 § SoL, med denna tydligt definierade betydelse, kommer kravet på kvalitet att bli snä-

⁸ SOSFS 2011:9, 3 kap. 2 §.

⁹ SOSFS 2011:9, 5 kap. 1 §.

¹⁰ SOSFS 2011:9, 3 kap. 1 §.

vare än vad som avses med bestämmelsen i dag. Nämligen att garantera kvaliteten i den verksamhet som bedrivs och de insatser som ges.¹¹ För att bibehålla bestämmelsens omfattning föreslår utredningen därför att begreppet insatser ändras till verksamhet. Med verksamhet avses alla åtgärder och aktiviteter som socialnämnden genomför, däribland insatser.

Begreppet verksamhet används redan i bestämmelsens tredje stycke som anger att kvaliteten i *verksamheten* systematiskt och fortlöpande ska utvecklas och säkras. Av förarbetena följer att bestämmelsen även ställer krav på uppföljning och utvärdering av de insatser som görs.¹²

Således tar bestämmelserna första och tredje stycket sikte på insatser respektive verksamhet samtidigt som lagstiftaren förefaller ha avsett att båda bestämmelserna ska omfatta såväl insatser som verksamhet i övrigt.

11.2 Rutiner mot missförhållanden

Enligt nuvarande 3 kap. 3 a § SoL ska socialnämnden se till att det finns rutiner för att förebygga, upptäcka och åtgärda risker och missförhållanden inom socialtjänstens verksamhet rörande barn och unga.

Bestämmelsen är ett resultat av Barnskyddsutredningens betänkande.¹³ I förarbetena anges att kommunernas kvalitetsarbete i hög grad är beroende av att uppföljning sköts på ett systematiskt sätt och utgör en självklar del av verksamheten. Socialnämndens beslut och insatser inom detta område har stor betydelse för berörda barn och unga och deras familjer. Insatserna kan vara av mycket ingripande natur och kan spela en viktig roll för ett barns uppväxt och förutsättningar under resten av livet. Det är därför av central betydelse att socialnämnden följer upp den egna verksamheten som bedrivs inom den sociala barn- och ungdomsvården. Barn och unga inom socialtjänsten är en utsatt grupp och deras säkerhet och trygghet måste bättre kunna garanteras. Det infördes därför en skyldighet för socialnämnden att inom ramen för kvalitetsarbetet se till att det finns rutiner för att förebygga, upptäcka och åtgärda risker och missförhållanden inom den sociala barn- och ungdomsvården.¹⁴

¹¹ Prop. 1996/97:124 s. 51 och 176.

¹² Prop. 1997/98:113 s. 92.

¹³ Prop. 2012/13 :10 och SOU 2009:68.

¹⁴ Prop. 2012/13:10 s. 92 f.

11.2.1 Rutinerna ska gälla hela verksamheten

Utredningens förslag: Bestämmelsen i nuvarande 3 kap. 3 a § socialtjänstlagen omformuleras till att ange att socialnämnden ansvarar för att det finns rutiner för att förebygga, upptäcka och åtgärda risker och missförhållanden inom socialtjänstens verksamhet. Bestämmelsens nuvarande begränsning till verksamhet rörande barn och unga tas således bort.

Enligt nuvarande 3 kap. 3 a § första stycket SoL ska socialnämnden se till att det finns rutiner för att förebygga, upptäcka och åtgärda risker och missförhållanden inom socialtjänstens verksamhet rörande barn och unga. Bestämmelsen, är en följd av de missförhållanden som uppmärksammades i Vanvårdsutredningen och Upprättelseutredningen. I samband med beredningen av lagförslaget anförde Lagrådet att en sådan skyldighet rimligen borde gälla alla grupper som ryms inom socialtjänstens ansvar och att det därför borde övervägas om skyldigheten antingen kan avvaras eller utformas så att den inte begränsas till barn och ungdomar. Regeringens bedömning var emellertid att bestämmelsen inte kunde avvaras med hänsyn till vad som då framkommit om övergrepp och annan vanvård inom den sociala barn- och ungdomsvården. Det fanns inte heller beredningsunderlag för att utvidga förslaget till att omfatta fler grupper.¹⁵

I socialtjänstlagen finns även andra bestämmelser som syftar till att förebygga risker och missförhållanden inom socialtjänsten. Lex Sarah-bestämmelsen omfattade när den infördes 1999 endast äldre personer och personer med funktionsnedsättning men utvidgades sedermera till att omfatta hela socialtjänsten. Motivet till detta var bl.a. att utsattheten för en person som är beroende av insatser från socialtjänsten är likartad, oavsett om det gäller barn, äldre, personer med funktionsnedsättning eller någon annan.¹⁶

I samband med utvidgningen av lex Sarah-bestämmelsen infördes även en bestämmelse i nuvarande 14 kap. 6 § SoL om att ett missförhållande eller en påtaglig risk för ett missförhållande, ska dokumenteras, utredas och avhjälpas eller undanröjas utan dröjsmål. I förarbetena anges att missförhållanden eller påtagliga risker för missförhållanden ofta är generella till sin natur och inte endast uppkommer i förhål-

¹⁵ Prop. 2012/13:10 s. 93.

¹⁶ Prop. 1997/98 :113 s. 85 samt prop. 2009/10:131 s. 21.

lande till en viss enskild person. Det anges även att det är viktigt att missförhållanden eller påtagliga risker för missförhållanden utreds. Dels för att så långt som möjligt klarlägga händelseförloppet och påverkande faktorer, dels för att ge tillsynsmyndigheten underlag.¹⁷ Bestämmelsen omfattar hela socialtjänsten.

Vidare finns det i Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (SOSFS 2011:9) om ledningssystem för systematiskt kvalitetsarbete, bestämmelser om kommunernas arbete med att utveckla och säkra kvalitet i verksamheten. Där anges att riskanalyser är en del av det systematiska förbättringsarbetet. Den som bedriver socialtjänst ska fortlöpande göra riskanalyser för att bedöma om det finns risk för att händelser kan inträffa som kan medföra brister i verksamhetens kvalitet.¹⁸ För att säkra verksamhetens kvalitet ska det även finnas rutiner. De åtgärder ska vidtas som krävs för att säkra verksamhetens kvalitet.¹⁹ Även dessa bestämmelser omfattar hela socialtjänsten.

Enligt utredningens mening är ett fungerande system för riskhantering en förutsättning för att kunna säkerställa god kvalitet i socialtjänsten. Risker och missförhållanden kan vara generella till sin natur och kan uppkomma i förhållande till olika grupper. Att ha rutiner för att förebygga, upptäcka och åtgärda missförhållanden och risker för missförhållanden är mot bakgrund av vad som anges ovan något som socialnämnden ansvarar för redan i dag inom ramen för sitt kvalitetsarbete.

Utredningen har därför övervägt om bestämmelsen i stället för att utvidgas bör tas bort i socialtjänstlagen. Regeringen bedömde emellertid när regleringen infördes 2013 att den nuvarande bestämmelsen, som tar sikte på verksamheter rörande barn och unga, inte gick att avvara. Regeringen såg ett behov av att socialtjänsten verksamhet här fick en mer precis reglering.²⁰ Utredningen delar regeringens uppfattning att socialnämndens arbete med att förebygga, upptäcka och åtgärda missförhållanden och risker för missförhållanden är viktigt. Om detta arbete ska lyftas fram i socialtjänstlagen bör bestämmelsen, enligt utredningens mening, emellertid inte begränsas till vissa grupper, utan bör gälla hela verksamheten. Utredningen föreslår därför att begränsningen till verksamhet som rör barn

¹⁷ Prop. 2009/10:131 s. 44.

¹⁸ SOSFS 2011:9, 5 kap 1 §.

¹⁹ SOSFS 2011:9, 4 kap. 4 § och 5 kap. 7 §.

²⁰ Prop. 2012/13:10 s. 93 och 118 f.

och unga ska tas bort i nuvarande 3 kap. 3 a § SoL och att bestämmelsen i stället tar sikte på socialtjänstens verksamhet.

Utredningen föreslår också en språklig justering, där ”se till” byts ut till ”ansvarar för”. Någon ändring i sak avses inte.

11.3 Personalens kompetens

11.3.1 God kvalitet förutsätter hög kompetens

Enligt 3 kap. 3 § första stycket SoL ska insatser inom socialtjänsten vara av god kvalitet. För utförande av uppgifter inom socialtjänsten ska det, enligt andra stycket i samma bestämmelse, finnas personal med lämplig utbildning och erfarenhet. Regleringen i andra stycket syftar till att framhålla hur viktigt det är att upprätthålla en hög kompetens och välja personer med lämplig bakgrund och personlighet för yrken inom socialtjänsten.²¹ Detta är enligt förarbetena av central betydelse för socialtjänstens möjligheter att erbjuda insatser av god kvalitet. Det ligger även i sakens natur att socialtjänsten med sina vitt skilda uppgifter behöver personal med skiftande utbildning och erfarenhet.²²

Medverkan till verksamhet och insatser av god kvalitet

Var som en som fullgör uppgifter inom socialtjänsten eller Statens institutionsstyrelse ska, enligt 14 kap. 2 § SoL, medverka till att den verksamhet som bedrivs och de insatser som genomförs är av god kvalitet.

Bestämmelsen trädde i kraft år 1999 i samband med att lex Sarah infördes inom äldreomsorgen och omsorgen om funktionsnedsatta. Enligt den ursprungliga lydelsen fanns en s.k. vakandeplikt för var och en som var verksam inom omsorger om äldre eller funktionsnedsatta. Dessa yrkesverksamma skulle vaka över att de enskilda fick god omvårdnad och leva under trygga förhållanden.²³

År 2011 fick bestämmelsen sin nuvarande lydelse och utvidgades då till att omfatta var och en som fullgör uppgifter inom socialtjänsten eller vid Statens institutionsstyrelse (SiS). I och med utvidg-

²¹ Prop. 1996/97:124 s. 51.

²² Prop. 1996/97:124 s. 48.

²³ Prop. 1997/98:113 s. 85.

ningen av bestämmelsens tillämpningsområde ersattes vakandeplikten av en skyldighet att medverka till att den verksamhet som bedrivs och de insatser som genomförs är av god kvalitet. Syftet är att bestämmelsen ska bidra till att den enskilde får insatser av god kvalitet och att skydda den enskilde från missförhållanden.²⁴

Med begreppet socialtjänst avses enligt förarbetena all verksamhet enligt lagstiftningen om socialtjänst, t.ex. olika former av biståndsinsatser, men även vård som sker utan den enskildes samtycke. All verksamhet vid SiS institutioner, även sådan som inte är att beteckna som socialtjänst i egentlig mening, omfattas av bestämmelsens tillämpningsområde, alltså även t.ex. vård enligt lagen (1998:603) om verkställighet av sluten ungdomsvård och administrativt arbete vid SiS huvudkontor.²⁵

Då bestämmelsen omfattar var och en som fullgör uppgifter inom socialtjänsten så omfattas även den som handlägger ärenden enligt socialtjänstlagen. Med den som fullgör uppgifter avses även den som är yrkesverksam inom den verksamhet som omfattas av bestämmelsen. Med yrkesverksamma avses anställda, uppdragstagare, praktikanter, deltagare i arbetsmarknadspolitiskt program och andra som får ersättning utöver kostnadstäckning för sina insatser. Frivilligarbetare faller dock utanför bestämmelsens tillämpningsområde. Utanför tillämpningsområdet faller även den som endast tillfälligt utför uppgifter om dessa uppgifter inte tillhör områdets kärnverksamhet. Till exempel bör en elektriker som tillkallas för att göra mindre omfattande reparationsarbeten, som endast tar några dagar i anspråk, inte omfattas av skyldigheten. Däremot omfattas personer som inte endast tillfälligt arbetar i verksamheten – även om det är med uppgifter utanför kärnverksamheten – av bestämmelsen; t.ex. ordinarie vaktmästare och ekonomiansvarig personal. Även familjehem faller utanför bestämmelsen.²⁶

²⁴ Prop. 2009/10:131 s. 25.

²⁵ Prop. 2009/10:131 s. 50.

²⁶ Prop. 2009/10:131 s. 26 och 50.

11.3.2 Personalen ska medverka till god kvalitet

Utredningens förslag: Bestämmelsen i nuvarande 14 kap. 2 § – som anger att var och en som fullgör uppgifter inom socialtjänsten eller vid Statens institutionsstyrelse ska medverka till att den verksamhet som bedrivs och de insatser som genomförs är av god kvalitet – omformuleras så att det i stället anges att personalen ska medverka till att verksamheten är av god kvalitet.

Av 3 kap. 3 § andra stycket SoL följer alltså att det inom socialtjänsten ska finnas personal med lämplig utbildning och erfarenhet. Det är enligt förarbetena avgörande för att socialtjänsten ska kunna erbjuda insatser av god kvalitet. Även i 14 kap. 2 § SoL är målet att uppnå god kvalitet.

Då båda bestämmelserna syftar till att med stöd av dem som arbetar inom socialtjänstens verksamhet nå en socialtjänst av god kvalitet anser utredningen att de bör sammanföras i en bestämmelse. I god kvalitet ingår även att motverka missförhållanden.

Bestämmelsen ska gälla personalen

Bestämmelsen i 3 kap. 3 § andra stycket SoL gäller *personal* med lämplig utbildning och erfarenhet medan 14 kap. 2 § SoL gäller *var och en som fullgör uppgifter* inom socialtjänsten eller vid Statens institutionsstyrelse. Då dessa bestämmelser nu förs samman anser utredningen att bestämmelsen i 14 kap. 2 § SoL bör omformuleras på så sätt att personalen ska medverka till att verksamheten är av god kvalitet.

Den personal som avses är den som fullgör uppgifter inom socialtjänsten, dvs. sådan verksamhet som bedrivs med stöd av socialtjänstlagen, lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga eller lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall. Samma sak gäller, med vissa undantag, för sådan verksamhet som enligt lag eller förordning ska bedrivas av socialnämnd eller av Statens institutionsstyrelse (se avsnitt 5.1.2 där utredningen beskriver vad som i den nya lagen avses med begreppet socialtjänst).

Med personal avses således var och en som fullgör uppgifter inom socialtjänsten. Någon skillnad i förhållande till vad som i dag gäller

enligt 14 kap. 2 § SoL avses inte och tidigare förarbetsuttalanden är fortsatt tillämpliga.

Medverkan till att verksamheten är av god kvalitet

Bestämmelsen om god kvalitet i 3 kap. 3 § första stycket SoL gäller *insatser* inom socialtjänsten. Utredningen har i avsnitt 11.1.3 föreslagit att detta ska ändras till *verksamhet* inom socialtjänsten. Begreppet verksamhet är, enligt utredningens mening, ett övergripande begrepp som omfattar alla åtgärder och aktiviteter som genomförs inom socialtjänsten, däribland insatser.

Bestämmelsen i 14 kap. 2 § SoL avser den verksamhet som bedrivs *och* de insatser som genomförs. Som en följd av utredningens bedömning i fråga om begreppet verksamhet, bör 14 kap. 2 § SoL formuleras på så sätt att personalen ska medverka till att verksamheten är av god kvalitet.

12 Uppföljning

12.1 God kvalitet förutsätter uppföljning

Bestämmelsen om god kvalitet i 3 kap. 3 § första stycket socialtjänstlagen (2001:453), förkortad SoL, ställer krav på uppföljning och utvärdering av de insatser som görs.¹ Även om det är någon annan än socialnämnden som ansvarar för utförande av insatsen har nämnden fortfarande ansvar för att den enskilde får den beviljade insatsen och att den är av god kvalitet. Med detta ansvar följer en skyldighet att dokumentera att beslutet har verkställts samt att följa upp det beviljade biståndet.² Hur ett enskilt beslut ska följas upp får bestämmas med utgångspunkt från vilken typ av insats det gäller och hur länge den ska pågå.

Det är viktigt att uppföljningen sker systematiskt och att den bygger både på samtal med den enskilde och uppgifter från den som svarar för genomförandet av nämndens beslut om insats. Standardiserade bedömningsmetoder fyller i detta sammanhang en viktig roll eftersom det skapar förutsättningar för systematisk uppföljning och underlättar möjligheten att sammanställa resultat av olika insatser.³

12.1.1 Kvaliteten ska utvecklas och säkras

Kvaliteten i verksamheten ska enligt nuvarande 3 kap. 3 § tredje stycket SoL systematiskt och fortlöpande utvecklas och säkras. Innebörden är att socialnämnden ska följa upp och utvärdera verksamhetens kvalitet och resultat.⁴

¹ Prop. 1997/98:113 s. 92 och 119.

² Prop. 2005/06:115 s. 118.

³ Socialstyrelsen (2015). *Om vård- och omsorgstagares delaktighet*, s. 443.

⁴ Prop. 1997/98:113 s. 119.

Av förarbetena framgår att bestämmelsen ställer krav på uppföljning och utvärdering av de insatser som görs liksom på en anpassning av utbud och innehåll med hänsyn till utvecklingen i omvärlden. Samtidigt anges att begreppet kvalitet inte är entydigt. Ett fortsatt arbete behövs för att konkretisera innebörden av begreppet och ge kunskap om metoder för att kontrollera och utveckla kvaliteten i verksamheten. Vidare anges att respekten och lyhördheten för enskildas behov och önskemål är ett centralt kvalitetskriterium som måste ges stor tyngd vid all kvalitetsutveckling inom socialtjänsten.⁵

I förarbeten betonas Socialstyrelsens roll när det gäller att ge stöd till lokalt utvecklingsarbete och till att utveckla modeller för utvärdering.⁶ Det är också ett område som myndigheten arbetat med, ibland i samverkan med Sveriges Kommuner och Regioner (SKR), genom att bl.a. ta fram olika kunskapsstöd, verktyg och webbutbildningar om systematisk uppföljning.

Därutöver gäller att nämnden, enligt 6 kap. 6 § kommunallagen (2017:725), förkortad KL, ska se till att verksamheten bedrivs i överensstämmelse med de övergripande mål och riktlinjer som fullmäktige bestämt samt de bestämmelser i lag eller annan författning som gäller för verksamheten.⁷ Nämnden bestämmer själv hur den ska se till att få den information den behöver för att kunna kontrollera verksamheten. Nämnden ska även se till att den interna kontrollen är tillräcklig för att säkra en effektiv förvaltning och att undvika att det begås allvarliga fel. En god intern kontroll ska således bidra till att ändamålsenligheten i verksamheten stärks och att den bedrivs effektivt och säkert. I bestämmelsen anges att kravet på intern kontroll även gäller verksamhet som överlämnats till annan utförare.⁸

Särskilt reglerad uppföljning i vissa fall

När det gäller placeringar, kontaktperson, kontaktfamilj och särskilt kvalificerad kontaktperson till barn och unga finns särskilda bestämmelser om uppföljning i nuvarande 3 kap. 6 c § och 6 kap. 8 § SoL. Där anges hur ofta uppföljning ska ske under pågående insats.

⁵ Prop. 1997/98:113 s. 92.

⁶ Prop. 1996/97:124 s. 53.

⁷ Se 6 kap. 6 § KL.

⁸ Prop. 2016/17:171 s. 362.

Avseende placeringar finns även i nuvarande 6 kap. 7 b § SoL reglerat att socialnämnden noga ska följa vården av de barn och unga som vårdas utanför det egna hemmet, bl.a. genom regelbundna personliga besök och samtal med barnet eller den unge, vårdnadshavaren och den som vårdar barnet eller den unge.

För personer med missbruk eller beroende finns i nuvarande 5 kap. SoL särskilt reglerat att socialnämnden i samförstånd med den enskilde ska planera hjälpen och vården och noga bevaka att planen följs. Bestämmelsen förutsätter att den ansvariga handläggaren håller sig informerad om hur situationen utvecklas för den enskilde under pågående insats.

Enligt nuvarande 11 kap. 4 a § SoL får socialnämnden besluta om uppföljning av ett barns situation när en utredning som gäller barnets behov av stöd eller skydd har avslutats utan beslut om insats. Socialnämnden kan även besluta om uppföljning i de situationer då domstol har avslagit en ansökan om vård enligt lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU). Detsamma gäller enligt nuvarande 11 kap. 4 b § SoL efter att en placering i familjehem eller hem för vård eller boende har upphört.

12.1.2 Systematisk uppföljning

Systematisk uppföljning innebär att systematiskt dokumentera arbetet med enskilda individer för att följa upp hur det går för dem. Systematisk uppföljning ger transparens i verksamheten och underlättar infriandet av krav och förväntningar när det gäller bl.a. verksamhetens kvalitet. Den ger även goda underlag till ledning och nämnder för beslut om resurser och insatser samt bidrar till skapande av beprövad erfarenhet.⁹

Genom systematisk uppföljning besvaras *vad* som hänt men inte *orsaken* till förändringar hos den enskilde. Systematisk uppföljning ger alltså inte kunskap om en insats generella effekter, för det krävs vetenskapliga effektutvärderingar.¹⁰

Nyttan och användningen av systematisk uppföljning kan delas in i tre olika nivåer: individuell uppföljning i det direkta arbetet med enskilda, verksamhetsuppföljning samt nationell uppföljning.

⁹ Socialstyrelsen (2016). *Systematisk uppföljning – beskrivning och exempel*, s. 7.

¹⁰ Socialstyrelsen (2016). *Systematisk uppföljning – beskrivning och exempel*, s. 12.

Individuell uppföljning

Genom individuell uppföljning följer socialtjänsten upp att den enskilde har fått de insatser som är beslutade och resultatet av insatserna. Individuell uppföljning är en del av socialtjänstens dagliga arbete med dokumentation och handläggning av ärenden.¹¹ De resultat som följs upp bör bl.a. återspegla den enskildes behov, preferenser och värderingar.¹²

Individuell systematisk uppföljning handlar om att löpande beskriva och mäta den enskildes problem och behov, insatser och resultat. Idealt sett omfattar uppföljningen uppgifter före och efter en insats, men det kan även vara av stort värde att under en avgränsad tid följa upp vilka insatser som förekommer eller följa upp brukarnas uppfattning om till exempel delaktighet.¹³

Verksamhetsuppföljning

Information från individuppföljning kan sammanställas på grupp-nivå och analyseras i syfte att utveckla verksamheten.¹⁴ Det kan ge kunskap om brukarna som grupp, t.ex. ålder, könsfördelning, problem och behov och var i kommunen de bor. Kunskap kan även utvecklas om vilka resultat verksamhetens insatser har och om insatserna motsvarar brukarnas önskemål och behov. Vidare kan uppföljningen visa om verksamheten når förväntade mål och om det skiljer sig åt mellan olika typer av insatser.

Uppföljning av brukarnas uppfattningar ger en bild av om verksamheten motsvarar övergripande kvalitetskrav såsom gott bemötande och att alla behandlas på ett värdigt sätt. Kunskap fås även om hur nöjda brukarna är med de insatser som getts. Ibland kan det vara motiverat att även fråga efter anhörigas uppfattning.¹⁵ Exempel på detta är lokala, regionala men även nationella brukarundersökningar inom äldreomsorgen och individ- och familjeomsorgen (IFO). Den förra är det Socialstyrelsen som genomför och den senare har SKR ansvar för.

¹¹ Socialstyrelsen (2015). *Om vård- och omsorgstagares delaktighet*, s. 202.

¹² Myndigheten för vård- och omsorgsanalys, Vårdanalys (2016). *Missar vi målen med missbruks- och beroendevården? – om uppföljning av resultat ur ett patient- och brukarperspektiv*, s. 8.

¹³ Kunskapsguiden, Om systematisk uppföljning: <https://kunskapsguiden.se/omraden-och-teman/arbetsmetoder-och-perspektiv/systematisk-uppfoljning/om-systematisk-uppfoljning/> (hämtad 2020-07-03).

¹⁴ Socialstyrelsen (2016). *Systematisk uppföljning – beskrivning och exempel*, s. 7.

¹⁵ Socialstyrelsen (2016). *Systematisk uppföljning – beskrivning och exempel*, s. 5.

Verksamhetsuppföljning kan ge underlag till kvalitets- och verksamhetsutveckling, till övergripande beslut om resurser och utbud av insatser samt till socialnämndens medverkan i samhällsplaneringen (avsnitt 9).

Nationell uppföljning

Resultaten från individuell uppföljning kan samlas in på nationell nivå och användas för kvalitets- och verksamhetsutveckling. Enligt förordning (2015:284) med instruktion för Socialstyrelsen har de i uppdrag att följa, analysera och rapportera om socialtjänst genom statistikframställning, uppföljning och utvärdering. Nedan redogörs för öppna jämförelser och den officiella statistiken. Men även andra aktörer genomför nationella uppföljningar, exempelvis har Vision en årligt återkommande socialchefsrapport där man följer upp förutsättningarna för socialtjänsten och villkoren för cheferna. Akademikerförbundet SSR genomför återkommande undersökningar med socialsekreterare och som nämnts tidigare stödjer och sammanställer SKR brukarundersökningar på nationell nivå inom IFO.

Officiell statistik inom socialtjänsten

Bestämmelser om officiell statistik och socialnämndens skyldighet att lämna vissa uppgifter för statistiska ändamål finns i lagen (2001:99) om den officiella statistiken, förordningen (2001:100) om den officiella statistiken och förordningen (1981:1370) om skyldighet för socialnämnderna att lämna statistiska uppgifter. Där framgår att socialnämnden är skyldig att lämna vissa statistiska uppgifter som underlag till nationella register såsom

Registret över insatser för barn och unga som innehåller uppgifter om heldygnsplaceringar samt mängdstatistik när det gäller öppenvårdsinsatser, vårdtyg i familjehem och hem för vård eller boende.¹⁶

Registret över insatser till äldre och personer med funktionsnedsättning som innehåller uppgifter om insatser till äldre och personer som

¹⁶ HSLF-FS 2016:3 inklusive ändringsföreskrift HSLF-FS 2016:22 Socialnämndernas skyldighet att lämna statistiska uppgifter om insatser för barn och unga.

har fysisk, psykisk eller intellektuell funktionsnedsättning. Registret innehåller endast beslut som verkställts.¹⁷

Registret över ekonomiskt bistånd som innehåller uppgifter om personer och hushåll som under ett kalenderår har beviljats ekonomiskt bistånd.¹⁸

Utöver dessa register där biståndet regleras i socialtjänstlagen finns det även officiell statistik för tvångsvård av missbrukare och insatser enligt LSS. Alla fem register bygger helt eller delvis på personnummerbaserade uppgifter. Utöver dessa finns det även statistik som bygger på insamling och analys av andra uppgifter än de som ingår i ramen för officiell statistik. Ofta samlas uppgifterna in genom enkäter. Där rapporterar kommunerna antal, inte unika individer. Exempel på sådan mängdstatistik är boendeinsatser, anhörigstöd, familjerätt och familjerådgivning.

Den nationella officiella statistiken inom socialtjänsten behöver stärkas och utökas. Därför föreslår utredningen i avsnitt 15.10.4 att det införs en ny lag om socialtjänstdataregister.

Öppna jämförelser

Öppna jämförelser inom socialtjänsten tas fram av Socialstyrelsen i samverkan med SKR och i samråd med Famna och Vårdföretagarna. Det är ett verktyg för att analysera, följa och utveckla socialtjänstens verksamheter på lokal, regional och nationell nivå. Syftet är att främja en jämlik socialtjänst med god kvalitet.

Öppna jämförelser tas fram för nedanstående områden inom socialtjänsten:

- Ekonomiskt bistånd
- Missbruks- och beroendevård
- Social barn- och ungdomsvård
- Socialtjänstens krisberedskap
- Våld i nära relationer
- Hemlöshet och utestängning från bostadsmarknaden

¹⁷ HSLF-FS 2016:86 Socialnämndernas skyldighet att lämna statistiska uppgifter om insatser till äldre och personer med funktionsnedsättning.

¹⁸ SOSFS 2015:30 Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om Socialnämndernas skyldighet att lämna statistiska uppgifter om ekonomiskt bistånd.

- Stöd till personer med psykisk funktionsnedsättning – socialpsykiatri
- Stöd till personer med funktionsnedsättning
- Äldreomsorg
- Kommunal hälso- och sjukvård.

12.2 Vad kommunerna följer upp i dag

12.2.1 Strukturer, processer och resultat

För att uppföljning ska vara ändamålsenlig behöver såväl strukturer, processer som resultat mätas. Strukturerna är de resurser och förutsättningar som verksamheten har, t.ex. lokaler, utrustning och personalens utbildning. Processerna är de aktiviteter som genomförs, exempelvis olika stödsatser, medan resultatet beskriver vad aktiviteterna leder till.¹⁹

Exempel på *strukturmått* inom socialtjänsten är formella krav på personalens kompetens i fråga om myndighetsutövning i ärenden som rör barn. De utgörs framför allt av utbildningsnivå och relevant examen. Det finns även strukturmått vad gäller tillgång till personal dygnet runt på särskilda boenden för äldre.²⁰

Vad gäller *processmått* finns det flertalet mått som inriktar sig på dokumentation, rutiner och planer. Exempelvis finns det i öppna jämförelser indikatorer som aktuell genomförandeplan inom äldreomsorgen och användning av standardiserade bedömningsmetoder vid våld i nära relationer.

Det finns relativt många exempel på *resultatmått*, så som brukarundersökningar vilka beskriver uppfattad kvalitet utifrån t.ex. bemötande, trygghet m.m. Ett annat exempel är indikatorer inom äldreomsorgen som är kopplade till prevention och vård såsom antal fallskador, höftledsfrakturer och förändring av självskattad hälsa för enskilda i hemtjänsten. Ett tredje exempel är minskad användning av alkohol och narkotika inom missbruksvården och ett fjärde är skolresultat för placerade barn.

¹⁹ Myndigheten för vård- och omsorgsanalys, Vårdanalys (2016). *Missar vi målen med missbruks- och beroendevården? – om uppföljning av resultat ur ett patient- och brukarperspektiv*. s. 8.

²⁰ Socialtjänstförordning (2001:937).

12.2.2 Brister i uppföljningen

IVO:s tillsyn visar att socialtjänsten behöver ta ett större ansvar för att kvalitetsarbetet fungerar. Allvarliga brister i verksamheten tyder inte sällan på en otillräcklig uppföljning eller på att åtgärder som ska förbättra verksamheten genomförs utan att grundorsaken till problemet är klarlagd.²¹

Tillitsdelegationen, som har analyserat styrningen av välfärds-tjänster i offentlig sektor, anger att kommunerna lägger ner mycket tid på att mäta och följa upp. Trots det har verksamheterna själva ofta dålig inblick i hur det faktiskt går för dem. Paradoxen tycks vara att det av olika anledningar mäts alltför mycket, samtidigt som det finns områden där det i stor utsträckning saknas kunskap. Det finns en tendens att vilja följa upp mycket och där det sällan ställs frågor av typen ”vem ska använda informationen och till vad?”, ”är informationen relevant och mäter den det den är avsedd att mäta?”, samt ”motsvarar verkligen mätningens slutgiltiga användbarhet den kostnad och administration den medför?”²²

Tillitsdelegationen anger att behovet av kontroll och uppföljning haft positiva effekter för den offentliga förvaltningen. Det sätt som kontrollen och uppföljningen har utförts på har dock bidragit till en ökad och i vissa fall onödig administration samt även vissa snedvridande incitament. När t.ex. socialsekreterare lägger arbetstid på att dokumentera i syfte att klara en efterhandskontroll finns en uppenbar risk för att det dokumenteras mer än vad som behövs och att dokumentationen inte har ett direkt brukarfokus. Tillitsdelegationen pekar också på att datainsamlingen i sig kan utgöra administrativa ”tidstjuvar” som stjälar resurser från verksamhetens uppdrag.²³

Resultaten från öppna jämförelser 2018 pekar på att mycket av det man följer upp inte kommer till användning i verksamheternas förbättringsarbete. Endast 15 procent av kommunerna uppgav att de använder resultat från systematisk uppföljning för att utveckla öppenvård inom den sociala barn- och ungdomsvården och 8 procent att de använder sådana resultat för att utveckla dygnsvården. Motsvarande siffror för ekonomiskt bistånd är 22 procent, för socialpsykiatri 9 procent och äldreomsorg 6 procent. Men för äldreomsorgen är det

²¹ Inspektionen för vård och omsorg, IVO (2019). *Vad har IVO sett? Iakttagelser och slutsatser om vårdens och omsorgens brister för verksamhetsåret 2018.*

²² SOU 2018:47 s. 300 och 312.

²³ SOU 2018:47 s. 103.

viktigt att påpeka att den kommunala hälso- och sjukvården inte ingår. Inom det området finns det betydligt bättre förutsättningar till systematisk uppföljning och verksamhetsutveckling genom användning av kvalitetsregister som SeniorAlert, SveDem, Palliativregistret och BPSD.²⁴

I en undersökning som Vårdanalys har gjort inom missbruks- och beroendevården framkommer orsaker som t.ex. att den lagstiftning som reglerar behandlingen av personuppgifter innebär begränsningar i möjligheten att följa upp, att personalen är ovan vid statistisk hantering och analys av kvantitativa data, att it-systemen inte är optimala samt att verktyg som finns för uppföljning, t.ex. Addiction Severity Index (ASI), används i varierande grad.²⁵ Vårdanalys har även undersökt kommunernas arbete med systematisk uppföljning av den sociala dygnsvården för barn och unga. Där redovisas även tänkbara orsaker till brister i uppföljningen, så som problem med kompetensförsörjning och hög personalomsättning, arbetsätt som saknar längre tidsperspektiv och systematik samt otillräcklig ”självkänsla” när det gäller att mäta och tolka data.²⁶ Flertalet av dessa orsaker eller problem är sannolikt generella för hela socialtjänsten.

12.3 Hur kan uppföljningen stärkas?

12.3.1 Nationellt stöd

Socialstyrelsens stödjer kommunernas arbete med systematisk uppföljning bl.a. genom att ta fram olika kunskapsstöd, verktyg och webb-utbildningar. Mycket av arbetet sker i ett partnerskap med SKR och representanter för de regionala samverkans- och stödstrukturerna, även kallat RSS.

Behovet av att intensifiera och utveckla det nationella stödet till systematisk uppföljning påtalas dock av både Vårdanalys och Statskontoret.

²⁴ Socialstyrelsen. www.socialstyrelsen.se/statistik-och-data/oppna-jamforelser/ (se kommentar not 100) (hämtad 2020-07-03).

²⁵ Myndigheten för vård- och omsorgsanalys (2016). *Missar vi målen med missbruks- och beroendevården? – om uppföljning av resultat ur ett patient- och brukarperspektiv*. s. 64 f.

²⁶ Myndigheten för vård- och omsorgsanalys (2018). *Fatta läget – om systematisk uppföljning av den sociala dygnsvården för barn och unga*. s. 9.

Vårdanalys anser att Rådet för styrning med kunskap bör ta initiativ till en gemensam struktur för uppföljning. En sådan struktur behöver bl.a. förtydliga vilka resultat som ska följas upp, vem som ska göra det, när det ska göras och på vilket sätt.²⁷ Även Statskontoret, som har utvärderat rådets arbete anser att rådet i högre utsträckning bör prioritera arbetet med att inhämta lokala kunskaper och systematisera den beprövade erfarenheten inom socialtjänstens verksamheter.

Vidare anser Statskontoret att Socialstyrelsen bör få ett särskilt uppdrag om att ta fram förslag på hur myndigheten kan utveckla stödet till kommuner för att följa upp verksamheter i socialtjänsten. Förslaget bör, enligt Statskontoret, tas fram i nära samarbete med de regionala samverkans- och stödstrukturerna och med SKR.²⁸

SKR har påtalat för utredningen att det är angeläget att kommunerna framför allt får vägledning och stöd i arbetet med att utveckla den lokala systematiska uppföljningen.

Variabler att följa upp

Tillitsdelegationen anger att antalet indikatorer som följs upp behöver minskas generellt. Saknar indikatorerna väsentlig relevans för att följa upp resultat och effekter för medborgarna behöver en ordentlig värdering göras av om de, trots detta, ska kvarstå. Saknas möjligheter för medarbetarna att använda dem för att värdera och utveckla sitt arbete bör samma kritiska diskussion föras.²⁹

SKR har presenterat förslag på en gemensam bas för uppföljning i hela socialtjänsten, där 20 generella variabler föreslås som en bas för individbaserad systematisk uppföljning av kvalitet och resultat.

Utgångspunkten för variablerna är att de ska vara så pass generella att de är användbara för hela socialtjänsten, såväl inom myndighetsutövningen som inom utförande verksamheter, liksom för biståndsbeslutade insatser såväl som insatser utan behovsprövning. Variablerna har så långt det varit möjligt hämtats från befintlig statistik och sam-

²⁷ Myndigheten för vård- och omsorgsanalys, Vårdanalys (2018). *Missar vi målen med missbruks- och beroendevården? – om uppföljning av resultat ur ett patient- och brukarperspektiv*, s. 69.

²⁸ Statskontoret (2018). *Utvärdering av en samlad styrning med kunskap för hälso- och sjukvård och socialtjänst*. Slutrapport. Statskontoret 2018:23, s. 79 f.

²⁹ SOU 2018:47 s. 313.

ordnats med dokumentationsstöden BBIC och IBIC, Socialstyrelsens verktyg för systematisk uppföljning och med Socialstyrelsens termbank.³⁰

12.3.2 Behov av utökad officiell statistik

Det är i många fall nödvändigt att kunna behandla personuppgifter på individnivå för att systematiskt utveckla kvaliteten i en viss verksamhet inom socialtjänsten.³¹ Socialstyrelsen anger att den relativt magra officiella statistiken i flertalet fall är baserad på mängdstatistik och inte individbaserad information.³² Under de senaste tjugo åren har myndigheten i skrivelser pekat på behovet av att utvidga individstatistiken och lämnat förslag om hur den kan förbättras.

SKR menar att avsaknaden av lagstöd som tillåter registrering och sammanställning av personuppgifter för uppföljning och kunskapsutveckling är en stor orsak till bristfälliga kunskaper inom området. En ny lag bör möjliggöra systematisk uppföljning på samma sätt som inom hälso- och sjukvården och möjliggöra kvalitetsregister för att öka möjligheten att ta fram relevanta data för verksamhetsutveckling.³³

Vårdanalys menar därtill att personuppgifter behövs för att kunna koppla samman uppgifter från insatsregistret med andra register som kan belysa vårdens resultat på lång sikt. Enligt Vårdanalys krävs då att Socialstyrelsen får författningsstöd för att behandla de nödvändiga personuppgifterna, genom att till exempel bredda tillämpningsområdet i bilagan till förordningen om den officiella statistiken. Ändring krävs också enligt Vårdanalys i förordningen (1981:1370) om skyldighet för socialnämnderna att lämna statistiska uppgifter. De nya uppgifter som samlas in skulle då omfattas av samma sekretess som gäller för registret i dag. Vårdanalys anger att socialtjänsten behöver få samma möjligheter som hälso- och sjukvården att arbeta kunskapsbaserat, och att uppgifter som redan dokumenteras i kom-

³⁰ Sveriges Kommuner och Landsting, SKL (2019). *Verksamhetssystem som stöd för systematisk uppföljning – förslag till generella variabler och brukarfrågor för uppföljning av socialtjänstens stöd*.

³¹ Socialstyrelsen (2019). *Informationsblad om vissa juridiska aspekter på systematisk uppföljning i socialtjänsten och EU:s dataskyddsförordning*, s. 1.

³² Socialstyrelsen (2016). *Systematisk uppföljning. Beskrivning och exempel*, s. 17.

³³ Sveriges Kommuner och Landsting, SKL (2018), *SKL:s viktiga frågor vid översynen av socialtjänstlagen*. s. 6.

munernas verksamhetssystem kan användas på ett bättre sätt för att utveckla verksamheten och ge brukarna bästa möjliga omsorg.³⁴

I avsnitt 15.10 lägger utredningen förslag om hur den officiella statistiken bör utvidgas.

12.3.3 Krav på uppföljning införs

Utredningens förslag: Bestämmelsen i nuvarande 3 kap. 3 § tredje stycket socialtjänstlagen om att kvaliteten i verksamheten systematiskt och fortlöpande ska utvecklas och säkras kompletteras med ett uttryckligt krav på uppföljning.

Det finns inget uttryckligt krav på övergripande uppföljning i socialtjänstlagen. Däremot anges det i nuvarande 3 kap. 3 § tredje stycket SoL att kvaliteten i verksamheten systematiskt och fortlöpande ska utvecklas och säkras. Innebörden av bestämmelsen är, enligt förarbetena, att en uppföljning och utvärdering av verksamhetens kvalitet och resultat ska göras av socialnämnden.³⁵ Vidare framgår det av Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (SOSFS 2011 9) om ledningssystem för systematiskt kvalitetsarbete att den som bedriver socialtjänst, med stöd av ett ledningssystem, bl.a. ska kontrollera, följa upp och utvärdera verksamheten.³⁶

Behovet av uppföljning betonas även av lagstiftaren i andra sammanhang. Det gäller t.ex. i förarbetena till kvalitetsbestämmelsen i nuvarande 3 kap. 3 § första stycket SoL. Regeringen uttalar därvid att en del av kvaliteten är att socialtjänsten använder sig av ett genomtänkt arbetssätt, vilket understryker behovet av uppföljning och utvärdering av insatser.³⁷

Ändå framgår det av öppna jämförelser att uppföljning inte används för att utveckla och förbättra verksamheten i särskilt stor utsträckning. Endast 15 procent av kommunerna uppgav att de använder resultat från systematisk uppföljning för att utveckla öppenvård inom den sociala barn- och ungdomsvården och 8 procent att de använder sådana resultat för att utveckla dygnsvården. Motsvarande

³⁴ Vårdanalys (2018). *Fatta läget – om systematisk uppföljning av den sociala dygnsvården för barn och unga*, s. 155.

³⁵ Prop. 1997/98:113 s. 119.

³⁶ SOSFS 2011:9.

³⁷ Prop. 1996/97:124 s. 52.

siffror för ekonomiskt bistånd är 22 procent, för socialpsykiatri 9 procent och för äldreomsorgen 6 procent. Den uppföljning som görs är framför allt inriktad på kostnader och statistikuppgifter för socialtjänstens verksamheter, såsom antal placerade barn eller antal äldre med plats på särskilt boende. Endast ett fåtal kommuner följer upp resultatet av de insatser som ges.³⁸ Det innebär att kommunerna i dessa fall saknar kunskap om hur det t.ex. går för de barn som placeras i familjehem eller för de vuxna som får behandling för beroendeproblematik.

Mot denna bakgrund har det diskuterats om det finns behov av ett uttryckligt krav på uppföljning av socialtjänstens verksamhet. Frågan har tidigare varit föremål för regeringens överväganden i proposition 2012/13:10 Stärkt stöd och skydd för barn och unga, som behandlar Barnskyddsutredningens förslag. I propositionen anges bl.a. att kommunernas kvalitetsarbete, enligt regeringen, i hög grad är beroende av att uppföljning sköts på ett systematiskt sätt och utgör en självklar del av verksamheten. Vidare anges att det är av central betydelse att socialnämnden följer upp den egna verksamheten som bedrivs inom ramen för den sociala barn- och ungdomsvården. I detta sammanhang är det även, enligt regeringen, viktigt att understryka att i socialnämndens ansvar ingår att kräva kvalitetssystem och kvalitetsuppföljning av de privata verksamheter som man anlitar. Regeringen delar dock inte Barnskyddsutredningens uppfattning att detta behöver regleras i särskild ordning. Enligt regeringens bedömning är uppföljningen ett led bland andra i arbetet med att säkra kvaliteten i verksamheten.³⁹

Utredningen konstaterar att uppföljning är en nödvändig förutsättning för att säkerställa god kvalitet i socialtjänsten. Det är även en förutsättning för att få underlag till kunskaps- och verksamhetsutveckling. Emellertid visar IVO:s tillsyn att det fortfarande finns brister i uppföljningen och att det finns starka indikationer på att kvalitetsarbetet inte fungerar tillfredställande i socialtjänsten.⁴⁰ Det framgår även av öppna jämförelser att uppföljning inte används för att utveckla och förbättra verksamheten i särskilt stor utsträckning.

³⁸ Socialstyrelsen, *Öppna jämförelser* www.socialstyrelsen.se/statistik-och-data/oppga-jamforelser/ (hämtad 2020-07-03).

³⁹ Prop. 2012/13:10 s. 92.

⁴⁰ Inspektionen för vård och omsorg, IVO (2019). *Vad har IVO sett? 2018 – iakttagelser och slutsatser om vårdens och omsorgens brister för verksamhetsåret 2018.*

Utredningen anser därför att det finns anledning att omvärdera det tidigare ställningstagandet i proposition 2012/13:10.

I syfte att tydliggöra vikten av uppföljning och skapa bättre förutsättningar för god kvalitet inom socialtjänsten, föreslår utredningen att bestämmelsen i nuvarande 3 kap. 3 § tredje stycket SoL uttryckligen ska omfatta uppföljning. Således ska kvaliteten i verksamheten systematiskt och fortlöpande *följas upp*, utvecklas och säkras. Bestämmelsen kommer på detta sätt att tydligare ge uttryck för lagstiftarens intentioner.

12.3.4 Nationellt stöd till uppföljning

Utredningens förslag: Regeringen bör ge lämplig myndighet i uppdrag att lämna förslag till hur stödet till systematisk uppföljning inom socialtjänsten kan utvecklas. Detta som en del i arbetet med att säkerställa och utveckla kvaliteten i verksamheten. Förslaget bör tas fram i nära samarbete med kommunernas regionala samverkans- och stödstrukturer och Sveriges Kommuner och Regioner.

Socialstyrelsen arbetar i dag på olika sätt för att stödja och stärka kommunerna i systematisk uppföljning och förbättringsarbete. Bland annat har man tagit fram ett datorbaserat verktyg som ger stöd i arbetet med systematisk uppföljning inom socialtjänsten (SU-pilot), en webb-utbildning om individbaserad systematisk uppföljning, ett handledningsmaterial riktat till chefer och utvecklingsledare som kan användas som underlag för diskussioner och pilotprojekt i verksamheterna samt en skrift om systematisk uppföljning med ett antal exempel för inspiration. Socialstyrelsen och SKR har också genomfört utbildningar i systematisk uppföljning i socialtjänsten riktad till regionala och kommunala verksamhetsutvecklare, metodstödjare, processledare och chefer. Dessa utbildningar har varit mycket efterfrågade. Dessutom är systematisk uppföljning ett prioriterat område i partnerskapet till stöd för kunskapsstyrning inom socialtjänsten (det vill säga Socialstyrelsen, SKR samt de regionala samverkans- och stödstrukturerna i samverkan).⁴¹ Genom systematisk uppföljning skapas beprövad er-

⁴¹ Vårdanalys (2018). *Fatta läget – om systematisk uppföljning av den sociala dygnsvården för barn och unga*, s. 157 f.

farenhet baserad på det egna arbetet och dess resultat. Det kan sedan vara en utgångspunkt för val och värdering av insatser och metoder både i enskilda fall och på verksamhetsnivå. Beprovad erfarenhet är en värdefull bas för bästa tillgängliga kunskap i en kunskapsbaserad socialtjänst.

Statskontoret bedömer att uppföljningen av verksamheten inom socialtjänsten behöver bli mer sammanhållen. En försvårande faktor för en sammanhållen uppföljning är att socialtjänsten i Sveriges 290 kommuner är relativt självständiga enheter med olika arbetssätt. Därför efterlyser flera kommuner hjälp med att följa upp verksamheten för att kunna utveckla den. Som framgår ovan ger Socialstyrelsen redan i dag stöd till kommunernas uppföljning och de får även ett visst stöd genom sina respektive regionala stödstrukturer. Men det finns betydande skillnader mellan de olika regionala stödstrukturerna när det gäller resurser och möjligheter att stödja kommunerna.⁴²

Myndigheten för vård- och omsorgsanalys (Vårdanalys) konstaterar att systematisk uppföljning är i fokus, och det finns en positiv kraft i samverkan mellan aktörer och strukturer på olika nivåer som stödjer och förstärker varandras arbete. Man menar att det är angeläget att detta arbete tas tillvara och förstärks ytterligare för att få ännu mer kraft, så att systematisk uppföljning blir ordentligt etablerat som del i den ordinarie verksamheten.⁴³ Utredningen delar denna slutsats och föreslår att regeringen ger lämplig myndighet i uppdrag att lämna förslag till hur stödet till systematisk uppföljning inom socialtjänsten kan utvecklas. Detta som en del i arbetet med att säkerställa och utveckla kvaliteten i verksamheten.

I avsnitt 14.3.3 föreslår utredningen att regeringen bör utreda hur man kan säkra en fungerande kunskapsstyrning. I avsnittet konstateras att de regionala samverkans- och stödstrukturerna har en viktig roll i kunskapsstyrningen och inte minst som ett stöd för kommunerna i deras arbete med att utveckla systematisk uppföljning. I Socialstyrelsens uppdrag bör ingå att de ska samverka med de regionala samverkans- och stödstrukturerna.

⁴² Statskontoret (2018). *Utvärdering av en samlad styrning med kunskap för hälso- och sjukvård och socialtjänst*. Slutrapport, Statskontoret 2018:23. s. 79 f.

⁴³ Statskontoret (2018) *Utvärdering av en samlad styrning med kunskap för hälso- och sjukvård och socialtjänst*. Slutrapport, Statskontoret 2018:23. s. 79 f.

13 Bemötande

13.1 Mötet mellan socialtjänsten och den enskilde

Mötet med den enskilde är en av de viktigaste faktorerna för god kvalitet i socialtjänsten. Ett professionellt och individbaserat förhållningssätt förutsätter att mötet mellan socialtjänsten och den enskilde sker på ett balanserat sätt där den enskildes erfarenheter och önskemål så långt möjligt tillvaratas. Det kräver i sin tur tillgång till personal med relevant kompetens och rätt förutsättningar i övrigt för arbetet.

Socialtjänstens möte med den enskilde har många aspekter, från frågor om tid och plats för ett första möte till ingående kontakter i samband med insatser. Dessa aspekter ställer olika krav på hur socialtjänsten hanterar mötet med den enskilde. En gemensam nämnare är att den enskilde bemöts på ett sätt som säkerställer hans eller hennes rättigheter, främjar en god kontakt om behov, förutsättningar och önskemål samt rätt insatser i förhållande till det. I det ingår att den enskilde uppfattar att socialtjänsten lyssnar på henne eller honom, svarar på frågor, tar personen på allvar och tror på det som den enskilde säger samt ger möjligheter för den enskilde att ställa frågor och ha en dialog med personalen.

Bemötande handlar om hur vi uppträder mot varandra som människor. Det går också att tala om bemötande på verksamhets- eller organisationsnivå där tilltalet till den enskilde i informationsmaterial och utformningen av stödjande och inbjudande miljöer är viktigt.¹ Utredningen avgränsar dock bemötande till kontakter mellan enskilda personer och personer som arbetar professionellt inom socialtjänsten.

¹ Blennberger, E. (2013). *Bemötandets etik*. Studentlitteratur, Lund. S. 25 ff.

13.2 Betydelsen av ett gott bemötande

13.2.1 Möten och bemötande i socialtjänsten

Bemötandet i socialtjänsten rör grundläggande frågor om förhållandet mellan det offentliga och den enskilde, och om hur det förhållandet formas och utvecklas. Med ett gott bemötande som bygger på respekt för den enskilde kan socialtjänsten främja tillit och underlätta fortsatta möten om behov av stöd eller andra skäl till kontakt med verksamheten.² ”Ett gott bemötande stannar inte vid en vänlig hälsning utan sträcker sig mycket längre”, som en av de intervjuade socialarbetarna säger i Socialstyrelsens utbildningsmaterial *I bemötandet tar framtiden form*.³

Att arbeta med bemötande väcker många frågor om professionellt och om etiska överväganden inom socialtjänsten. Hur värderas en person genom bemötandet från dem som arbetar i socialtjänsten? Hur bör ett visst bemötande bedömas? Vad betyder personliga egenskaper och avsikter hos de yrkesverksamma för bemötandet? Till detta kommer frågor om bl.a. pedagogik och kommunikation i kontakterna mellan enskilda och personer som arbetar i socialtjänsten.⁴

Som en del av verksamhetens kvalitet förutsätter arbetet med bemötande engagemang och systematik på ledningsnivå, för att ge de professionella rätt förutsättningar och för att följa upp och utveckla arbetet.

Kärnan i det sociala arbetet

I förarbetena till 1980 års socialtjänstlag (1980:620) framhålls att den som söker hjälp och råd från socialtjänsten ska behandlas som en jämställd med eget ansvar och med rätt att kräva respekt för sina åsikter och synpunkter, både vid strukturellt och allmänt inriktade insatser och vid individuellt inriktade insatser.⁵ Denna ambition kommer också till uttryck i nuvarande socialtjänstlag. Ett grundläggande krav på verksamheten är att den ska bygga på respekt för

² Kunskapsguiden, *Bemötande i socialtjänsten*: www.kunskapsguiden.se/aldre/Teman/bemotande-i-socialtjansten/Sidor/Om-bemotande-i-socialtjansten.aspx (hämtad 2020-02-07).

³ Socialstyrelsen (2019). *I bemötandet tar framtiden form – Romsök inkludering*. Ett utbildningsmaterial till stöd för socialtjänsten.

⁴ Blennberger, E. (2013). *Bemötandets etik*. Studentlitteratur, Lund. S. 15 ff. och 26 ff.

⁵ Prop. 1979/80:1 Del A s. 135.

människornas självbestämmanderätt och integritet (1 kap. 1 § tredje stycket). Vidare ska socialnämndens insatser för den enskilde utformas och genomföras tillsammans med honom eller henne (3 kap. 5 §).

Av socialtjänstlagens förarbeten framgår att kärnan i det sociala arbetet är själva klientarbetet och då främst det som sker i mötet mellan socialarbetare och klient. En förtroendefull samverkan mellan den enskilde och socialtjänstens personal och respekten för den enskildes personliga integritet är därför av stor betydelse för kvaliteten. Det är väsentligt att socialtjänsten visar lyhördhet och inlevelseförmåga i den enskildes förhållanden samt att denne har insyn i och ett reellt inflytande över de insatser som ges.⁶

Bemötande i äldreomsorgen

Betydelsen av ett gott bemötande framhålls i förarbetena till bestämmelsen om äldreomsorgens värdegrund. Värdegrund, förhållningsätt, bemötande och etik är viktiga kompetensfrågor eftersom relationen och mötet mellan den äldre personen och personalen har avgörande betydelse för den äldre personens livskvalitet. Vissa äldre personer kan lida av ångest och depression. Personal kan i dessa situationer arbeta för att stödja den äldre personen genom ett gott bemötande, visa empati och skapa trygghet i vardagen. I äldreomsorgens värdegrund ingår ett gott bemötande i ett värdigt liv. Konkret kan det handla om att en person som är okänd för den äldre personen presenterar sig. Det innebär också att kunna lyssna till den äldre personen, att ta sig tid att samtala, att ge besked i god tid och att hålla överenskomna tider. Ett gott bemötande kräver att samtalen förs på ett språk som den äldre personen förstår och att personalen samtalar med den äldre kvinnan eller mannen. För äldre personer är det oftast särskilt viktigt att ha möjlighet att uttrycka sig på sitt modersmål.⁷ I detta sammanhang ska även de nationella minoriteternas språkliga och kulturella behov och rättigheter beaktas enligt vad som anges i 18–18 a §§ lagen (2009:724) om nationella minoriteter och minoritetspråk (minoritetslagen).

⁶ Prop. 1996/97:124 s. 52.

⁷ Prop. 2009/10:116 s. 25 ff.

Arbetet med äldreomsorgens värdegrund föregicks i vissa delar av en särskild utredare som i slutet av 1990-talet lämnade förslag på hur socialtjänstens bemötande av äldre människor skulle förbättras.⁸ I dag är bemötande ett av de kompetensområden som tas upp särskilt i Socialstyrelsens förslag på kompetenskrav för undersköterskor.⁹

Bemötande under placering på hem för vård eller boende (HVB)

Bemötandets betydelse framhålls även inom andra delar av socialtjänsten. Enligt Socialstyrelsens allmänna råd är etik och bemötande ett av de områden som bör ingå i introduktion av ny personal, handledning och kompetensutveckling vid hem för vård eller boende (HVB).¹⁰ Bemötande hör också till de områden som tas upp i Socialstyrelsens kompetensmål för personal i HVB för barn och unga. I dessa mål ingår att uppvisa kunskap om hur normer och attityder kan påverka bemötande av barn och unga i HVB, att kunna beakta skillnader mellan det personliga och det privata i mötet med barn och unga i HVB och att kunna bemöta människor som individer och med respekt oberoende av kön, könsöverskridande identitet eller uttryck, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, funktionsnedsättning, sexuell läggning och ålder.¹¹

Samtal med barn och synliggörande av normer i socialtjänsten med ett hbtq-perspektiv är andra områden där bemötandets betydelse har lyfts fram.¹²

13.2.2 Studier om bemötande inom hälso- och sjukvården

Större kvantitativa studier om bemötandets betydelse för resultaten av socialt arbete och social omsorg förefaller inte ha gjorts, varken i Sverige eller andra länder, även om bemötandefrågor berörs i många

⁸ SOU 1997:170.

⁹ Socialstyrelsen (2018). *Förslag till nationella kompetenskrav för yrket undersköterska*. Redovisning till regeringen 2018-12-01. Dnr 4.1.5-31521/2017, s. 12 och 15.

¹⁰ HSLF-FS 2016:55, allmänna råd till 5 kap. 3 §.

¹¹ Socialstyrelsen (2018). *Kompetens för arbete på HVB för barn och unga*, s. 33.

¹² Socialstyrelsen (2018). *Att samtala med barn – kunskapsstöd för socialtjänsten, hälso- och sjukvården och tandvården*, se t.ex. s. 34, 38 och 43 och Kunskapsguiden, *Att synliggöra normer i socialtjänsten – med ett hbtq-perspektiv*: www.kunskapsguiden.se/vald/Webb-utbildningar/Sidor/Att-synliggora-normer-i-socialtjansten-med-ett-hbtq-perspektiv.aspx (hämtad 2020-03-02).

kartläggningar, uppföljningar och utvärderingar inom socialtjänstområdet.¹³

Kunskapsläget är bättre inom hälso- och sjukvården. Där indikerar svensk forskning att ett positivt och respektfullt bemötande kan ha effekter på patienters sjukdomsupplevelse och därmed tillfrisknande. Även om dessa resultat inte avser socialtjänsten, och bara kommer från en enskild studie, är de intressanta för en förståelse av begrepp som ”positivt bemötande”, ”respektfullt bemötande” och ”kränkande bemötande” och vad dessa kan betyda för den enskilde.

Studien genomfördes bland ett slumpmässigt urval av långtids-sjukskrivna patienter. Omkring 70 procent av dessa hade erfarenhet av ett positivt bemötande i hälso- och sjukvården, och drygt en tredjedel av dessa uppskattade att deras återgång i arbete hade underlättats av bemötandet. De som dessutom kände sig respekterade av hälso- och sjukvården angav att det underlättat deras återgång i arbete ytterligare. Vidare hade omkring 30 procent av patienterna erfarenhet av negativt bemötande, och bland dessa upplevde knappt en tredjedel att återgången i arbete hade försvårats av bemötandet. De som dessutom upplevde sig kränkta angav att deras återgång hade försvårats ytterligare.

I ett respektfullt bemötande ingick att patienterna upplevde att hälso- och sjukvårdspersonalen lyssnade på dem, svarade på patienternas frågor, tog patienterna på allvar och trodde på dem. Till ett kränkande bemötande hörde att inte bli lyssnad på, att bli behandlat som dum och att bli misstrodd av hälso- och sjukvårdspersonalen.¹⁴

13.2.3 Hur är bemötandet inom socialtjänsten?

Brukarundersökningar

Det finns ett betydande intresse i dag för frågor om bemötande inom stora delar av samhället. Socialtjänsten är inte något undantag från detta. Kommuner och privata utförare arbetar med bemötande som en del av kvalitetsutvecklingen och tar upp bemötande i t.ex. handlingsplaner och kompetensutveckling av personalen. Frågor om

¹³ Statens beredning för medicinsk och social utvärdering, SBU (2015). *Effekt av gott bemötande inom socialtjänst*. Rapport.

¹⁴ Lynoe, N., Wessel, M., Olsson, D. et al. (2011). *Respectful encounters and return to work: empirical study of long-term sick-listed patients' experiences of Swedish healthcare*. BMJ Open 2011;1:e000246. doi:10.1136/bmjopen-2011-000246.

bemötande ställs ofta i brukarundersökningar och andra enkäter, där svaren inte sällan visar en generellt god uppfattning om bemötandet bland dem som haft kontakt med socialtjänsten.

I Sveriges Kommuner och Regioners (SKR) nationella brukarundersökning inom individ- och familjeomsorgen 2019 svarade 85 procent av de tillfrågade att socialsekreteraren visade förståelse för den enskildes situation. Andelen varierade mellan delar av individ- och familjeomsorgen med en andel på 92 procent inom missbruks- och beroendevården och en andel på 82 procent inom ekonomiskt bistånd. Inom barn- och ungdomsvården var andelen större bland ensamkommande barn och unga och större bland vårdnadshavare. Samma andelar och mönster går att se bland svaren på frågan om socialsekreteraren efterfrågar den enskildes synpunkter på hur dennes situation skulle kunna förändras. Även den samlade nöjdheten med socialtjänstens stöd ligger på samma nivå med samma skillnader mellan områden och grupper.¹⁵

”Bemötande” är ett eget frågeområde i Socialstyrelsens brukarundersökning inom äldreomsorgen. Resultaten från 2019 års undersökning visar att andelen äldre personer som anser att hemtjänst- eller boendepersonalen alltid eller oftast bemöter dem på ett bra sätt är 95 procent. De som bor i ordinärt boende är mer positiva än de som bor på särskilt boende.¹⁶ I undersökningen ingick en fråga som konkretiserade bemötandebegreppet genom exempel på flera situationer där hemtjänst- eller boendepersonalens bemötande kunde variera. Det handlade om att personalen

- inte visat respekt för den enskildes integritet genom att de t.ex. inte ringt eller knackat på dörren innan de går in i den enskildes hem
- kommenterat den enskilde eller den personens saker eller hem negativt
- behandlat den enskilde respektlöst genom ordval, tilltal eller gester
- talat förminskande till den enskilde
- ignorerat den enskildes önskemål i samband med måltidssituationen (efterfrågades bara bland äldre i särskilt boende)

¹⁵ Sveriges Kommuner och Regioner, *Brugarundersökning IFO 2019*. <https://skr.se/tjanster/merfranskr/oppnajokforelser/socialtjanstbrugarundersokningar/brugarundersokningifo.11969.html> (hämtad 2020-07-03).

¹⁶ Socialstyrelsen (2019). *Vad tycker de äldre om äldreomsorgen?* 2019, s. 1.

- nonchalerat den enskildes önskemål i samband med hjälp
- inte visat respekt vid t.ex. toalettbesök, dusch eller påklädning
- varit hårdhänt i samband med t.ex. toalettbesök, dusch
- visat avsmak i samband med omvårdnad
- på annat sätt agerat olämpligt.

Bland de äldre som hade hemtjänst svarade 15 procent att de under det senaste året upplevt något av detta i kontakterna med personalen. Vanligast var att personalen inte visat respekt genom att ringa eller knacka på dörren. En större andel, 24 procent, av de äldre i särskilt boende hade under det senaste året varit med om någon av situationerna ovan. Även här var det vanligast att personalen inte visat respekt genom att ringa eller knacka på dörren.¹⁷

Påpekade brister

Vid sidan av dessa övergripande bilder pekar både myndigheter och brukar- och närståendeorganisationer på brister i socialtjänstens bemötande. Det senare har blivit tydligt vid de möten som utredningen haft med sin referensgrupp med företrädare för organisationer vars medlemmar ofta har kontakt med socialtjänsten.

Brister i bemötandet hör till de frågor som ofta återkommer i anmälningar från enskilda till Inspektionen för vård och omsorg (IVO) inom socialtjänstområdet. Av de drygt 3 350 anmälningar som IVO under 2019 handlade om barn- och familjeområdet avsåg 24 procent bemötande. Motsvarande andelar var 17 procent av anmälningarna inom missbruks- och beroendevården (totalt 348 anmälningar), 16 procent av anmälningarna inom äldreomsorgen (totalt 934 anmälningar) och 15 procent av anmälningarna om socialtjänstens verksamhet för personer med funktionsnedsättning (totalt 1 551 anmälningar).¹⁸

Barnombudsmannen har i ett par årsrapporter lyft fram frågor om bemötandet av placerade barn, både i mötet med socialsekreterare och i HVB. Det handlar bl.a. om att placerade barn inte upplever

¹⁷ Socialstyrelsen (2019). *Vad tycker de äldre om äldreomsorgen?* 2019, s. 8 f. och 80 ff.

¹⁸ Inspektion för vård och omsorg, IVO (2019). *Vad har IVO sett? 2018. Lakttagelser och slutsatser om vårdens och omsorgens brister för verksamhetsåret 2018*, s. 37, 48, 57 och 69.

att de blir bekräftade i kontakter med socialtjänsten och att deras privatliv och integritet kränks under placeringar i HVB.¹⁹ Bristande bemötande och kränkningar har uppmärksammats i egeninitierade och författningsreglerade tillsyner som IVO gjort i boenden för barn och unga.²⁰ Exempel på bristande bemötande från personalen förekommer även i de anmälningarna som kommit till IVO från HVB och stödboenden.²¹ Att synen på barn som rättighetsbärare måste utgå från barnets rätt att bli bemött med värdighet och respekt på lika villkor som andra människor har tidigare lyfts fram av Utredningen om tvångsvård för barn och unga. Ett respektfullt bemötande var något som de barn och unga som utredningen träffade hade lyft fram som betydelsefullt i samband med en placering.²²

Bättre kunskap om vad olika funktionsnedsättningar innebär vid planering och genomförande av möten samt val och genomförande av insatser har framförts av bl.a. Nationell Samverkan för Psykisk Hälsa (NSPH).²³ Bemötandet har också lyfts fram som en central del av socialtjänstens arbete för romsk inkludering av romska företrädare.²⁴

Utveckling av verksamheten

Det finns skillnader i socialtjänstens arbete med att sammanställa och använda enskildas uppfattning om bl.a. bemötande som stöd för verksamhetsutveckling. Enligt Socialstyrelsens öppna jämförelser 2019 var det 37 procent av kommunerna som inom den sociala barn- och ungdomsvården använde enskildas uppfattning för att utveckla verksamhet inom myndighetsutövningen medan 26 procent uppgav att de gjorde det för att utveckla verksamheter för barn och unga. Motsvarande andelar vid stöd till personer med psykisk funktionsnedsättning var 17 procent för utveckling av myndighetsutövningen och

¹⁹ Barnombudsmannen (2011). *Bakom fasaden – barn och ungdomar i den sociala barnvården berättar*, s. 21 ff. och 39 ff. och Barnombudsmannen (2019). *Vem bryr sig – när samhället blir föräldrar*, s. 7.

²⁰ Inspektionen för vård och omsorg, IVO (2019). *Vad har IVO sett? 2018. Iakttagelser och slutsatser om vårdens och omsorgens brister för verksamhetsåret 2018*, s. 43.

²¹ SOU 2015:71, s. 183 ff.

²² SOU 2015:71, s. 203.

²³ NSPH, Nationell Samverkan för Psykisk Hälsa (2017). *Socialtjänsternas bemötande av personer med psykisk funktionsnedsättning – en enkätundersökning*.

²⁴ Socialstyrelsen (2019). *I bemötandet tar framtiden form – Romsk inkludering*. Ett utbildningsmaterial till stöd för socialtjänsten, s. 78 och 82 ff.

57 procent för utveckling av verksamheter. Vid våld i nära relationer svarade 12 procent av kommunerna att de använde enskildas uppfattning för att utveckla myndighetsutövningen och 11 procent att de gjorde det för utveckling av verksamheter. Indikatorn användes inte i de öppna jämförelserna av äldreomsorg, missbruks- och beroendevård och motverkande av hemlöshet.²⁵

Vårdanalys har föreslagit en nationell struktur för uppföljning av den sociala dygnsvården för barn och unga, där bemötande är ett av åtta områden som valts ut efter fokusgrupper och intervjuer med barn och unga som är eller har varit placerade i dygnsvården. Bemötande avser i det sammanhanget att barnet eller den unge

- får information om det som är viktigt på ett sätt som han eller hon förstår
- får kommunicera på ett sätt som passar henne eller honom
- upplever att socialtjänsten är tillgänglig för henne eller honom.

Enligt förslaget ska bemötandet följas upp ur placerade barns och ungas perspektiv genom underlag från en nationell brukarundersökning och öppen redovisning av uppgifter från tillsyn av HVB och stöd-boende.²⁶

13.2.4 Bestämmelser om bemötande som rör socialtjänsten

I offentlig verksamhet utgår arbetet med bemötande ytterst från regeringsformens bestämmelser om att den offentliga makten ska utövas med respekt för alla människors lika värde och för den enskilda människans frihet och värdighet (1 kap. 1 § första stycket). Även bestämmelserna om att det allmänna ska verka för att alla människor ska kunna uppnå delaktighet och jämlikhet i samhället, för att barns rätt tas till vara och att det allmänna ska motverka diskriminering är utgångspunkter för arbetet med bemötande (1 kap. 1 § femte stycket).

²⁵ Socialstyrelsen, *Öppna jämförelser av social barn- och ungdomsvård; Öppna jämförelser av stöd till personer med psykisk funktionsnedsättning – Socialpsykiatri; Öppna jämförelser av våld i nära relationer.*

²⁶ Myndigheten för vård- och omsorgsanalys (2018). *Fatta läget – om systematisk uppföljning av den sociala dygnsvården för barn och unga.* Rapport 2018:9, s. 9 ff.

Viktiga bemötandenaspekter regleras under rubriken ”Service” i 6 § förvaltningslagen (2017:900). Där anges att en myndighet ska se till att kontakterna med enskilda blir smidiga och enkla. Vidare ska myndigheten lämna den enskilde sådan hjälp att han eller hon kan ta till vara sina intressen. Hjälp ska ges i den utsträckning som är lämplig med hänsyn till frågans art, den enskildes behov av hjälp och myndighetens verksamhet. Den ska ges utan onödigt dröjsmål. Av lagens förarbeten framgår att kraven på smidighet och enkelhet avser den enskildes rätt till ett positivt bemötande från myndighetens sida, vilket ger uttryck för en attitydfråga som är ett grundläggande inslag i principen om god förvaltning. Kravet på enkelhet innebär också att den enskilde inte behöver ha någon särskild sakkunskap innan han eller hon kontaktar en myndighet i en viss fråga.²⁷ Därutöver är förvaltningslagens regler om tolkning och översättning vid myndighetskontakter (se avsnitt 7.4.2) är också relevanta för bemötandet.

Samtliga former av diskriminering som anges i 4 § diskrimineringslagen (2008:567) är förbjudna i verksamhet inom socialtjänsten enligt 13 § p. 2 samma lag. Alla dessa diskrimineringsformer kan röra bemötandet. Det gäller direkt diskriminering, indirekt diskriminering, bristande tillgänglighet, trakasserier, sexuella trakasserier och instruktioner att diskriminera.

Utöver de bestämmelser i minoritetslagen som avser tillgänglighet och som nämns i avsnitt 7.4.2, finns det andra bestämmelser i den lagen som också rör bemötandet i socialtjänsten. All offentlig verksamhet ska särskilt främja barns utveckling av en kulturell identitet och det egna minoritetsspråket (4 §). Vidare ska kommunen i den service och omvårdnad som erbjuds inom ramen för äldreomsorgen beakta de äldres behov av att upprätthålla sin kulturella identitet (18 b §). En kommun som ingår i ett förvaltningsområde ska erbjuda den som begär det möjlighet att få hela eller en väsentlig del av den service och omvårdnad som erbjuds inom ramen för äldreomsorgen av personal som behärskar finska, meänkieli respektive samiska (18 §). En kommun som inte ingår i något förvaltningsområde ska erbjuda den som begär det möjlighet att få hela eller en väsentlig del av den service och omvårdnad som erbjuds inom ramen för äldreomsorgen av personal som behärskar finska, jiddisch, meänkieli, romani chib eller samiska, om kommunen har tillgång till personal med sådana språkkunskaper. Detsamma gäller för en kommun

²⁷ Prop. 2016/17:180 s. 291.

som ingår i ett förvaltningsområde för ett visst språk vad gäller övriga språk (18 a §). Vad som avses med förvaltningsområde anges i 6–7 §§ minoritetslagen.

13.2.5 Det införs krav på ett respektfullt bemötande

Utredningens förslag: Enskilda ska bemötas på ett respektfullt sätt utifrån sina förutsättningar och behov.

Förvaltningslagens bestämmelser om bemötande är grundläggande för socialtjänstens kontakter med enskilda. Dessa bestämmelser omfattar dock bara myndighetsutövning och utgår inte från bemötande som en del av socialtjänstens arbete med att förebygga, bedöma och tillgodose behov av stöd, omsorg och vård. Att den enskildes kontakter med socialtjänsten som myndighet ska vara smidiga och enkla, och att den enskilde ska få sådan hjälp att han eller hon kan ta till vara sina intressen, är inte tillräckligt för att socialtjänsten ska beakta bemötande som en central kvalitetsaspekt i alla delar av sitt arbete. Inte heller ger diskrimineringslagen och minoritetslagen en tillräcklig grund för detta.

Bemötandet har avgörande betydelse för socialtjänstens kvalitet och för den enskildes upplevelse av den. Utan ett väl fungerande bemötande vill och vågar människor inte söka stöd och hjälp vid behov. Socialtjänsten riskerar också att inte få ta del av den enskildes erfarenheter och önskemål om inte han eller hon uppfattar att bemötandet är respektfullt.

Av avsnitt 7.2.2 framgår att bemötandefrågor måste uppmärksammas särskilt i arbetet för en jämställd socialtjänst. I det sammanhanget handlar det om medvetenhet om risker för s.k. genusbias, vilket kräver uppmärksamhet på normer och värderingar som kan påverka bemötandet. Det gäller också socialtjänstens förhållningssätt till den enskildes egna normer och värderingar. På motsvarande sätt finns det skäl att relatera bemötandet till andra frågor om normer och värderingar, inte minst för att tillgodose barnets rättigheter i socialtjänsten enligt vad som följer av lagen (2018:1197) om Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter.

I syfte att markera betydelsen av ett respektfullt bemötande och kopplingen mellan bemötande och god kvalitet, föreslår utredningen

att det ska införas en ny bestämmelse om att enskilda ska bemötas på ett respektfullt sätt utifrån sina förutsättningar och behov. En sådan bestämmelse klargör för den enskilde vad han eller hon kan förvänta sig vid kontakter med socialtjänsten. För huvudmän, verksamheter och personal anger bestämmelsen att bemötande är en central del av socialtjänstens arbete för god kvalitet och att bemötandet hör till de uppgifter som socialtjänsten ska se till att den har tillräcklig kompetens för att klara av. Bemötandet kan gälla den person som har kontakt med socialtjänsten, dennes närstående eller människor som socialtjänsten möter genom uppsökande arbete.

Införandet av äldreomsorgens värdegrund i socialtjänstlagen (5 kap. 4 § första stycket) var ett viktigt steg för att markera betydelsen av etiska principer och frågeställningar i socialtjänsten. Frågor om människovärde, integritet och meningsfullhet för den enskilde har uppmärksamrats och diskuterats utifrån aktuella situationer och dilemman inom äldreomsorgen sedan bestämmelsen om värdegrunden trädde i kraft.²⁸ Även inom andra områden pågår arbeten med värdefrågor som rör bemötande, bl.a. utifrån rättigheter för barn och människor med funktionsnedsättningar enligt FN:s konventioner, arbete mot diskriminering och normkritik med inriktning på bl.a. HBTQ-frågor. Utredningen vill genom förslaget till en bestämmelse om bemötande att arbetet med förhållningssätt som stödjer ett respektfullt bemötande ska gå vidare inom alla delar av socialtjänsten.

Med formuleringen att enskilda ska bemötas på ett ”respektfullt sätt” vill utredningen markera att allt bemötande inom socialtjänsten ska utgå från respekten för människovärdet, som är lika för alla människor, och från de individuella skillnader som gör alla människor unika. Det är särskilt viktigt att människor som är i utsatta situationer kan känna sig respekterade vid kontakter med myndigheter och offentliga verksamheter. Ett respektfullt bemötande är en förutsättning för kontakter som också kan präglas av exempelvis uppmärksamhet, lyhördhet, vänlighet, medkänsla och en jämlik hållning från personalens sida.

²⁸ Socialstyrelsen (2014). *Utveckling av värdegrundsarbete inom äldreomsorgen*. Slutrapport 2013; Mimer Sjöblom, A., Svedberg, E. och Wallin, G. (2015). *Detaljerna är avgörande – arbetet för värdigt liv och välbefinnande*. I *Chef i omsorgen. Vardag, forskning, etik*. Red. Blennberger, E. och Brytting, T. Stockholm: Gothia Fortbildning, och Socialstyrelsen (2016). *Nationell ledarskapsutbildning för äldreomsorgens chefer*. Slutrapport.

Grundläggande för ett respektfullt bemötande är att den enskilde upplever att socialtjänsten lyssnar och svarar på frågor, tar den enskilde på allvar och tror på henne eller honom. Den enskilde kan vara i kris eller uttrycka starka känslor som socialtjänsten behöver kunna hantera inom ramen för ett respektfullt bemötande. Vidare ingår givetvis i ett respektfullt bemötande att den enskilde inte diskrimineras eller kränks på annat sätt samt att personalen inte agerar i strid med kraven på god förvaltning eller rättssäkerhet.

Till ett respektfullt bemötande hör att personalen är medveten om och respekterar den enskildes individuella förutsättningar vid kontakter och möten med socialtjänsten. Det kan handla om att kontakterna kan ske på teckenspråk och andra språk än svenska och att det finns tillgång till alternativ och kompletterande kommunikation (AKK). Att möten planeras och genomförs under trygga förhållanden och på ett sätt som gör att den enskilde kan vara delaktig utifrån sina förutsättningar hör också till respekten för den enskildes individuella förutsättningar.

Förutsättningar för ett respektfullt bemötande

Som andra aspekter på god kvalitet i socialtjänsten förutsätter ett respektfullt bemötande ett systematiskt arbete på flera nivåer.

De som ansvarar för verksamheten behöver se till att personalen har tillräckliga förutsättningar för att ge ett respektfullt bemötande, bl.a. genom kompetensutveckling, tillgång till handledning och former för att reflektera över och diskutera konkreta bemötandefrågor. Till ledningens ansvar hör också att uppmärksamma bemötandefrågor i uppföljningen av verksamheten. Det kan ske genom frågor till enskilda som har kontakt med socialtjänsten, men också genom att socialtjänsten efterfrågar och använder erfarenheter från företrädare för brukare och närstående.

Vidare hänger ett respektfullt bemötande samman med användningen av vetenskap och beprövad erfarenhet, bl.a. när det gäller metoder och arbetssätt för kommunikation och stöd till personer som kan ha svårt att uttrycka sin vilja.

Personalens kunskaper och förhållningssätt

För all personal inom socialtjänsten är ett respektfullt bemötande en del av ett professionellt arbete. Det är inte bara de som utför ett traditionellt socialt arbete eller ger social omsorg som berörs av bemötandefrågorna; det gäller även annan personal som har kontakt med enskilda personer inom ramen för socialtjänstens verksamhet.

Ett respektfullt bemötande ställer krav på kompetens i form av såväl kunskaper och färdigheter som förhållningssätt. Bemötandefrågorna gäller både barn och vuxna som har kontakt med socialtjänsten. För ett respektfullt bemötande av ett barn behöver socialtjänsten ha den kompetens som krävs i förhållande till barnets ålder, mognad och övriga förutsättningar. Socialtjänstlagens bestämmelser om att ett barn ska få relevant information när en åtgärd rör barnet och att ett barn ska ges möjlighet att framföra sina åsikter i frågor som rör barnet ställer också krav på bemötandet i dessa situationer. Till förutsättningarna för arbetet med bemötandefrågor hör kunskap om socialtjänstens mål och inriktning samt regler om bl.a. god förvaltning och diskriminering.

Ett professionellt arbete i socialtjänsten handlar i hög grad om ömdöme i komplexa, föränderliga och osäkra situationer, där bemötandet ofta är en viktig del.²⁹ Att reflektera över den egna yrkesrollen, liksom över värderingar och normer som kan påverka det professionella arbetet, hör därför till förutsättningarna för ett respektfullt bemötande av den enskilde. Det framgår av bl.a. de stöd för reflektions- och dialogövningar som finns för personal inom äldreomsorgen och i HVB för barn och unga.³⁰ Även när det gäller bemötande av personer med adhd finns det stöd i former av filmer och annat material som kan användas som underlag för diskussioner på arbetsplatser inom socialtjänsten.³¹

Som nämns ovan har också frågor om bemanning, tidsanvändning och arbetsmiljön i övrigt betydelse för personalens möjligheter att bemöta den enskilde på ett respektfullt sätt.

²⁹ Jfr Brante, T. (2009). *Vad är en profession? – teoretiska ansatser och definitioner*. I *Profession och vetenskap – idéer och strategier för ett professionslärosäte*. Högskolan i Borås; rapport nr 8 2009. och Bringselius, L. (2019). *Kultur och värdegrundsarbete ur ett tillitsperspektiv*. Tillitsdelegationens rapportserie Samtal om tillit i styrning. Rapport nr 06, Finansdepartementet.

³⁰ Socialstyrelsen (2012). *Äldreomsorgens nationella värdegrund – ett vägledningsmaterial*, s. 111 ff. och Socialstyrelsen (2019). *Omsorg, gränssättning och våldsförebyggande arbete*. Kunskapsstöd för personal på HVB för barn och unga, s. 12 ff., 32 och 40.

³¹ Kunskapsguiden, *Adhd*. <https://kunskapsguiden.se/omraden-och-teman/funktionshinder/adhd/> (hämtad 2020-07-05).

14 En kunskapsbaserad socialtjänst

14.1 En kunskapsbaserad socialtjänst

14.1.1 Utvecklingen av en kunskapsbaserad socialtjänst

En debattartikel från 1999 kom att bli något av ett startskott för utvecklingen av en kunskapsbaserad socialtjänst i Sverige. I artikeln angavs bl.a. att det inte räcker med att den enskilde har rätt till en viss insats. En lika viktig fråga är att enskilda i svåra situationer har tillgång till en professionell behandling som är till verklig hjälp. Kunskaper om nyttan med socialtjänstens insatser var låg. Slutsatsen var att det var dags för ett långsiktigt, strategiskt arbete mot en kunskapsbaserad socialtjänst med klientintresset i fokus.¹

Sedan dess har riksdag, regering, kommuner och myndigheter tagit en rad initiativ för att stödja utvecklingen av en kunskapsbaserad socialtjänst. Det handlar om både förändringar i lagstiftningen och om nationella, regionala och lokala utvecklingsarbeten.

Socialstyrelsen har identifierat flera övergripande områden som är betydelsefulla för att utveckla socialtjänsten till en kunskapsbaserad socialtjänst; Styrning och ledning, individbaserad systematisk uppföljning, kompetensförsörjning samt implementering. Socialstyrelsen har också länge arbetat för att socialtjänsten ska arbeta evidensbaserat.²

Det har skett tydliga framsteg under de senaste 20 åren, men att införa en evidens- och kunskapsbaserad socialtjänst är ett långsiktigt förändringsarbete.³ Enligt Socialstyrelsen är det inte något som in-

¹ Wigzell & Pettersson (1999).

² Socialstyrelsen (2018). *Strategisk färdplan 2017–2020*. s. 21.

³ Socialstyrelsen (2015). *Förutsättningar för att etablera en evidensbaserad praktik i socialtjänsten – en intervjustudie med chefer inom socialtjänsten* s. 8.

förs en gång för alla, eller ens något som kan beskrivas såsom infört utan det är en ständig process.⁴

14.1.2 En evidensbaserad praktik

Evidensbaserad praktik innebär att den professionelle väger samman sin expertis med bästa tillgängliga kunskap och den enskildes situation, erfarenheter och önskemål vid beslut om insatser. Modellen innebär en medveten och systematisk användning av dessa kunskapskällor. Hur informationen från kunskapskällorna vägs samman bestäms av det nationella och lokala sammanhanget, till exempel vilken tillgång som finns vad gäller lagstiftning på området, riktlinjer och sammanställning av lokal kunskap.⁵

De beslutsgrunder som finns ska redovisas öppet och arbetet ska kontinuerligt följas upp.⁶

Brukaren och den professionelle

Brukarmedverkan i en evidensbaserad praktik innebär att den professionelle och den enskilde gör något *tillsammans*, i stället för att professionen gör något *med*, eller *för*, den enskilde. Den professionelles roll är bl.a. att bidra med kunskap om insatser och behandlingsmetoder, förklara deras för- och nackdelar och uppmuntra den enskilde att ta aktiv del i besluten kring insatser.⁷ Den berörda personen bidrar med sina erfarenheter av att leva med problemen och beskriver sina behov, värderingar och önskemål. På så sätt involveras den berörda personen och motivationen ökar.⁸ De professionella kan utöver detta även generera kunskap genom att systematiskt följa upp hur det går för de enskilda individerna.

⁴ Socialstyrelsen (2015). *Förutsättningar för att etablera en evidensbaserad praktik i socialtjänsten – en intervjstudie med chefer inom socialtjänsten* s. 23.

⁵ Socialstyrelsen. *Att arbeta evidensbaserat*: www.socialstyrelsen.se/utveckla-verksamhet/evidensbaserad-praktik/arbeta-evidensbaserat/ (hämtad 2020-07-03).

⁶ Kunskapsguiden, *Om evidensbaserad praktik*: <https://kunskapsguiden.se/omraden-och-teman/verksamhetsutveckling/evidensbaserad-praktik/evidensbaserad-praktik/> (hämtad 2020-07-03).

⁷ Oscarsson (2009), s. 39.

⁸ Kunskapsguiden. *Väga samman kunskapskällor*: <https://kunskapsguiden.se/omraden-och-teman/verksamhetsutveckling/evidensbaserad-praktik/fem-grundsteg/vaga-samman-kunskapskallor/> (hämtad 2020-07-03).

Individens önskemål ska väga tungt vid val av insats, särskilt om det inte finns någon kunskap om den aktuella insatsen eller om studier visar svaga eller tvetydiga resultat. En person som upplever en insats som relevant är mer engagerad i behandlingen och det ökar sannolikheten för att insatsen blir till hjälp och bidrar därmed till en mer effektiv vård och omsorg.⁹

Brukarmedverkan innebär dock inte att den enskilde har någon formell rätt att själv besluta om en insats. Däremot har han eller hon rätt att bli informerad om och involverad i processen. Den enskilde kan medverka på olika sätt, allt från att dennes egna önskemål om insats uppfylls till att det blir en annan insats efter förhandling och diskussion med den professionelle.¹⁰

Gränsen för brukarmedverkan när det gäller att välja och påverka insatser kan sättas av lagstiftningen, t.ex. när den enskilde inte har rätt till bistånd eller befinner sig i en situation som aktualiserar tvångslagstiftning. Andra skäl kan vara att en viss efterfrågad insats riskerar skada den enskilde eller inte kan anses rimlig i relation till befintliga resurser. När det gäller barn eller personer med bristande beslutsförmåga kan det vara mer komplicerat. Den enskilde kan anses ha rätt till vissa insatser men kanske inte själv kan göra det valet. En evidensbaserad praktik förutsätter därför etiska avvägningar och diskussioner. Inte heller kan man utgå ifrån att alla brukare vill välja varför det aldrig får bli ett tvång.¹¹

Bästa tillgängliga kunskap

Beslut om åtgärder ska grunda sig på ett så bra och tillförlitligt underlag som möjligt. Evidens kommer från vetenskapliga studier om insatsers effekter. Eftersom det långt ifrån finns evidens för alla insatser som används i socialt arbete får man i dessa fall stödja sig på andra källor som säger något om nyttan med insatserna. Det viktiga är att vara öppen med vilken kunskap som finns om insatserna och att följa upp resultatet för de enskilda individerna. Socialstyrelsen ger vägledning på Kunskapsguiden om hur professionen kan värdera den kunskap som finns.

⁹ Kunskapsguiden. *Om evidensbaserad praktik*: <https://kunskapsguiden.se/omraden-och-teman/verksamhetsutveckling/evidensbaserad-praktik/evidensbaserad-praktik/> (hämtad 2020-07-03).

¹⁰ Socialstyrelsen (2015). *Om vård- och omsorgstagares delaktighet*. s. 7.

¹¹ Socialstyrelsen (2003). *Brukarmedverkan i socialtjänstens kunskapsutveckling*, s. 31.

Kunskap och erfarenheter från profession och brukare kan bli beprövad erfarenhet. Detta är kunskap som bygger på goda exempel där kunskaper från profession och brukare har synliggjorts, värderats och systematiserats genom uppföljning, dokumentation, kritisk granskning och spridning. Beprövad erfarenhet förutsätter systematisk uppföljning.¹²

Genom beprövad erfarenhet kan nya arbetssätt och metoder utvecklas och professioner kan bli medskapare av kunskap och på så vis bygga professionalitet.

14.1.3 Överenskommelse om stöd till evidensbaserad praktik

Under 2010–2015 fanns en överenskommelse mellan regeringen och Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) som avsåg stöd till evidensbaserad praktik för god kvalitet inom socialtjänsten. Den hade som övergripande mål att brukarna skulle få ta del av insatser som bygger på kunskap från forskning, den professionelle expertisen och brukarnas erfarenheter. Över tid kom överenskommelsen att omfatta barn-, ungdoms-, och missbruksvård samt stöd till personer med funktionsnedsättning. Vidare ingick insatser för e-hälsa. Syftet var att hela socialtjänsten efter hand skulle arbeta evidensbaserat.¹³

Statskontoret hade i uppdrag att utvärdera överenskommelsen. Av rapporten framgår bl.a. att ett första steg mot en evidensbaserad praktik har tagits men att ny kunskap inte systematiseras tillräckligt, att det saknas processer för att inhämta synpunkter från brukare, att professionen inte involveras i en läroprocess samt att kopplingen till forskning behöver stärkas. Statskontoret pekar också på att privata utförare inte omfattats tillräckligt av överenskommelsen.¹⁴

¹² Skolverket (2013). *Forskning för klassrummet – vetenskaplig grund och beprövad erfarenhet i praktiken*, s. 12 f.

¹³ Regeringskansliet (2009). Överenskommelse för år 2009 mellan Regeringen och Sveriges Kommuner och Landsting om Plattform för evidensbaserad praktik i socialtjänsten. Bilaga till protokoll vid regeringssammanträde 2009-05-13 nr III:3. och Regeringskansliet (2010). Plattform för arbetet med att utveckla en evidensbaserad praktik i socialtjänsten – en överenskommelse mellan staten och Sveriges Kommuner och Landsting. Bilaga till protokoll vid regeringssammanträde 2010-06-17 nr III:8.

¹⁴ Statskontoret (2014). *Evidensbaserad praktik inom socialtjänsten*. Slutrapport 2014:18, s. 7 f.

14.2 Inget krav på att socialtjänsten ska bedrivas enligt vetenskap och beprövad erfarenhet

Varken socialtjänstlagen (2001:453), förkortad SoL, eller dess förarbeten ställer något uttryckligt krav på att socialtjänstens verksamhet eller kvalitetsarbete ska baseras på kunskap. Men god kunskap måste anses vara en grundläggande förutsättning för att kunna bedriva verksamheter av god kvalitet.

I förordningen (2015:284) med instruktion för Socialstyrelsen är det däremot uttalat att Socialstyrelsen genom kunskapsstöd och föreskrifter ska bidra till att socialtjänsten bedrivs enligt vetenskap och beprövad erfarenhet. Det framgår även av förordningen (2015:155) om statlig styrning med kunskap avseende hälso- och sjukvård och socialtjänst att den statliga kunskapsstyrningen syftar till att bidra till att socialtjänst bedrivs i enlighet med vetenskap och beprövad erfarenhet.

Vidare har Socialstyrelsen inom ramen för modellen *God vård och omsorg* tagit fram indikatorer för kvalitet inom socialtjänsten. En dimension är att vården och omsorgen ska baseras på bästa tillgängliga kunskap och bygga på vetenskap och beprövad erfarenhet.¹⁵ Socialstyrelsen har tillsammans med SKR tagit fram sex kvalitetsområden, som används för att beskriva och underlätta tolkningen av *indikatorer i öppna jämförelser* inom socialtjänsten. Ett kvalitetsområde är kunskapsbaserad verksamhet som definieras som att tjänsterna ska utföras i enlighet med vetenskap och beprövad erfarenhet. Den enskildes erfarenheter tas till vara.¹⁶

14.2.1 Krav på kunskap inom hälso- och sjukvården samt skolväsendet

Hälso- och sjukvård ska stå i överensstämmelse med vetenskap och beprövad erfarenhet

I 5 kap. 1 § hälso- och sjukvårdslagen (2017:30), förkortad HSL, anges att hälso- och sjukvårdsverksamhet ska bedrivas så att kraven på en god vård uppfylls. All vård och behandling ska enligt förarbetena

¹⁵ Myndigheten för vård- och omsorgsanalys, Vårdanalys (2018). *Fatta läget – om systematisk uppföljning av den sociala dygnsvården för barn och unga*, s. 43.

¹⁶ Socialstyrelsen (2017). *Öppna jämförelser 2017 – äldreomsorg och kommunal hälso- och sjukvård*. Guide för att tolka resultaten, s. 20.

till 5 kap. 1 § HSL ske i enlighet med vetenskap och beprövad erfarenhet.¹⁷

I 1 kap. 7 § patientlagen (2014:821) anges att patienten ska få sakkunnig och omsorgsfull hälso- och sjukvård som är av god kvalitet och som står i överensstämmelse med vetenskap och beprövad erfarenhet. Motsvarande skrivning finns även i 6 kap. 1 § patientsäkerhetslagen (2010:659) där det bl.a. anges att hälso- och sjukvårdspersonalen ska utföra sitt arbete i överensstämmelse med vetenskap och beprövad erfarenhet samt att en patient ska ges sakkunnig och omsorgsfull hälso- och sjukvård som uppfyller dessa krav.

Utbildning inom skolväsendet ska vila på vetenskaplig grund och beprövad erfarenhet

I 1 kap. 5 § skollagen (2010:800) anges att utbildningen ska vila på *vetenskaplig grund och beprövad erfarenhet*.

De nationella styrdokumenterna, dvs. de specifika regler som gäller för skolans verksamhet, såsom skollagen, förordningar och nationella läroplaner och kursplaner, ger läraren utrymme att välja innehåll och metoder för att nå målen. Detta kräver ett vetenskapligt förhållningssätt i bemärkelsen att kritiskt granska, att pröva och att sätta enskilda faktakunskaper i ett sammanhang. Arbetet i skolan med att välja innehåll och metod och att värdera resultatet ska därför enligt förarbetena präglas av ett vetenskapligt förhållningssätt och kunskaper som grundar sig på relevant forskning och beprövad erfarenhet. Vidare anförts att utbildningen, och de läroplaner och kursplaner som styr den, självklart vilar på forskningsbaserad grund och beprövad erfarenhet. Regeringen ansåg att detta behövde markeras i lagen varför formuleringen ”vetenskap och beprövad erfarenhet” fördes in i skollagen. Formuleringen gäller utbildningen i vid mening och utgör en del av grunden för verksamheternas styrdokument. Både utbildningens innehåll och den pedagogik som används omfattas av bestämmelsen. Formuleringen tydliggör också lärares ansvar att bedriva en undervisning som vilar på vetenskaplig grund.¹⁸

¹⁷ Prop. 1981/82:97 s. 116.

¹⁸ Prop. 2009/10:165 s. 223 f.

14.2.2 Kunskapsbehov

Socialtjänsten har, liksom andra verksamheter, ett kontinuerligt behov av ny kunskap. Området är brett och behöver täcka flera verksamhetsgrenar och forskningsområden. Vanliga områden inom forskningen i dag är det sociala arbetets metoder och arbetssätt, brukares villkor samt forskning om mer generella sociala fenomen och problem.¹⁹

Forskningsrådet för hälsa, arbetsliv och välfärd (Forte) har regeringens uppdrag att bedriva ett tioårigt nationellt forskningsprogram om tillämpad välfärdsforskning. Syftet är att stärka klient- och praktiktäna forskning inom socialtjänstens verksamhetsområden och finansiera en forskarskola för yrkesverksamma personer i socialtjänsten. Fortes vision för programmet är att genom forskning bidra till en mer evidensbaserad socialtjänst. De konstaterar att i många fall saknas vetenskaplig kunskap om vilka utrednings- och bedömningsmetoder samt insatser som är mest lämpade för olika målgrupper och vilka metoder som ska undvikas. Sådan kunskap är viktig för att samhället ska ha förutsättningar att lägga sina begränsade resurser på de insatser som är säkrast och faktiskt gör skillnad för brukarna. Bristen på vetenskaplig kunskap kan bero på att effektutvärderingar helt saknas för många insatser, att de studier som finns är för få, har bristande kvalitet eller visar motstridiga resultat. Det kan också bero på att studierna inte är genomförda i en svensk kontext och därför saknas kunskap om resultaten är överförbara. Ytterligare en problematik är att den kunskap som finns inte används i den praktiska verksamheten.²⁰

Forte har i samarbete med Statens beredning för medicinsk och social utvärdering (SBU) undersökt vad socialchefer och brukar- och intresseorganisationer tycker är viktiga forskningsfrågor inom socialtjänsten. I en sammanställning listas de mest efterfrågade forskningsområdena och bland dessa anges bl.a. ”Hur kan socialtjänsten arbeta med implementering, utmönstring och införande av forskning?”, ”Vilka effekter har tidiga, universella insatser?”, ”För vilka problem/behov saknar socialtjänsten insatser?”, ”Vilka effekter har befintliga och nya behandlingsmetoder/insatser för att behandla klienters/brukares behov/problem?” samt ”Hur tillförlitliga är standardiserade

¹⁹ Dellgran & Höjer (2015), s. 72.

²⁰ Forte (2019). *Strategisk forskningsagenda. För det nationella programmet om tillämpad välfärdsforskning*, s. 16.

bedömningsmetoder när det gäller att bedöma klienters/brukares och/eller närståendes behov?”²¹

Det finns även stora behov av att utveckla beprövad erfarenhet. Statskontoret anger 2015 att de kunskapsstyrande myndigheterna bör prioritera arbetet med att inhämta kunskaper från lokal nivå samt systematisera den beprövade erfarenheten inom verksamheterna.²² Tre år senare konstaterar de att det fortfarande finns stora utmaningar med att systematisera beprövad erfarenhet inom socialtjänsten och att Rådet för styrning med kunskap bör uppmärksamma behovet ytterligare.²³ Socialstyrelsen anger att ett kontinuerligt nationellt stöd till lokal kunskapsproduktion och utveckling av beprövad erfarenhet är av stor vikt.²⁴

Socialstyrelsen är ansvarig för officiell statistik inom individ- och familjeomsorg, äldre- och handikappomsorg och stöd och service till funktionshindrade. I avsnitt 15.7 går utredningen närmare igenom de brister som finns med den nationella officiella statistiken inom socialtjänsten och gör bedömningen att den behöver stärkas och utökas. Socialstyrelsens möjlighet att behandla personuppgifter för nationell statistik bör därför utökas.

Nationella kunskapsstöd

Socialtjänstens medarbetare får tillgång till kunskap på olika sätt. Till exempel via forskningsrapporter, systematiska kunskapsöversikter, vetenskapliga tidskrifter och databaser. Därutöver tillhandahåller myndigheter olika typer av kunskapsstöd.

Socialstyrelsen har i uppdrag att främja utveckling av metoder och arbetsformer i socialt arbete genom forskning, systematisk prövning och värdering av utfall och effekter av insatser enligt socialtjänstlagen.²⁵ Myndigheten utarbetar nationella riktlinjer som ger rekommendationer om behandlingar och metoder. I Metodguiden för socialt arbete finns bedömningsmetoder, insatser och manualer för socialt

²¹ Forte (2019). *Prioriteringar för forskning om socialtjänsten – perspektiv från brukare, policy och praktik*. Bilaga 7 Topp 10 forskningsfrågor inklusive underliggande frågor.

²² Statskontoret (2016). *Utvärdering av en samlad styrning med kunskap för hälso- och sjukvård och socialtjänst*. Statskontoret 2016:12, s. 19 f.

²³ Statskontoret (2018). *Utvärdering av en samlad styrning med kunskap för hälso- och sjukvård och socialtjänst*. Slutrapport, Statskontoret 2018:23, s. 80.

²⁴ Socialstyrelsen (2015). *Socialtjänsten – förutsättningar för kunskapsstyrning*, s. 37.

²⁵ Förordning (2015:284) med instruktion för Socialstyrelsen.

arbete. Den nationella webbplatsen www.kunskapsguiden.se²⁶ samlar kvalitetssäkrad kunskap från Socialstyrelsen, andra myndigheter och aktörer inom områdena psykisk ohälsa, äldre, missbruk och beroende, barn och unga, funktionshinder, ekonomiskt bistånd, våld och förtryck verksamhetsutveckling samt arbetsmetoder och perspektiv.

Statens beredning för medicinsk och social utvärdering, SBU, har till uppgift att utvärdera metoder i verksamheter som bedrivs bl.a. med stöd av socialtjänstlagen. Myndigheten ska även informera om metoder vars effekter det saknas tillräcklig kunskap om.²⁷

Folkhälsomyndigheten ska verka för god folkhälsa och bl.a. utvärdera effekter av metoder inom folkhälsoområdet. Myndigheten ska identifiera, analysera och förmedla relevant kunskap till berörda i kommuner, landsting och andra samhällssektorer.²⁸

Myndigheten för delaktighet ska bidra till kunskapsutveckling i frågor som bl.a. rör delaktighet och tillgänglighet. Myndigheten ska sprida kunskap, förmedla erfarenheter och goda exempel, initiera utvecklingsarbete, initiera och följa forskning samt ta fram metoder, riktlinjer och vägledningar.²⁹

Myndigheten för vård- och omsorgsanalys (Vårdanalys) tar fram kunskapsunderlag och rekommendationer om vårdens och omsorgens funktionssätt till beslutsfattare på nationell, regional och lokal nivå. Myndigheten bidrar med kunskap och utvärderingar ur ett brukar- och medborgarperspektiv.³⁰

Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd ska bl.a. bedriva och främja ett kunskapsbaserat arbete och ansvara för kunskapsförmedling av förebyggande insatser såsom stöd till föräldrar i föräldraskapet för att främja barnets utveckling och hälsa.³¹

Kommunernas organisering för kunskapsstyrning

Under åren 2010–2016 slöt regeringen och SKR flera överenskommelser om att utveckla en evidensbaserad praktik inom socialtjänsten. Inom ramen för överenskommelserna bildade kommunerna i

²⁶ Kunskapsguiden drivs av Socialstyrelsen.

²⁷ Förordning (2007:1233) med instruktion för Statens beredning för medicinsk och social utvärdering.

²⁸ Förordning (2013:1020) med instruktion för Folkhälsomyndigheten.

²⁹ Förordning (2014:134) med instruktion för Myndigheten för delaktighet.

³⁰ Förordning (2010:1385) med instruktion för Myndigheten för vård- och omsorgsanalys.

³¹ Förordning (2017:292) med instruktion för Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd.

varje län regionala samverkans- och stödstrukturer, även kallade RSS. Efter att överenskommelserna löpt ut ansvarar kommunerna själva för finansieringen av stödstrukturerna. Målen med de regionala stödstrukturerna är bl.a. att de ska medverka till att skapa förutsättningar för en evidensbaserad praktik, vara en dialogpart gentemot den nationella nivån i frågor som rör kunskapsutveckling och kunskapsstyrning, utgöra ett utvecklingsstöd för implementering av ny kunskap, till exempel nationella riktlinjer och nya metoder samt vara en arena för lokala och regionala politiska prioriteringar och strategier inom området.

Det kommunala ansvaret och den lokala anpassningen gör att de regionala samverkans- och stödstrukturernas uppbyggnad, funktion och resurstilldelning varierar över landet. I flertalet, men inte alla, län ingår även regionen i den regionala samverkans- och stödstrukturen. Vissa regionala samverkans- och stödstrukturer organiseras under regionen, andra under kommunförbund eller kommunalförbund. Resurstilldelningen varierar från 30 kronor per invånare och år till mycket små och osäkra resurser.

Socialstyrelsen, SKR och de regionala samverkans- och stödstrukturerna, samverkar genom ett partnerskap för att stärka förutsättningarna för kunskapsstyrning inom socialtjänsten. Partnerskapets vision är att genom samverkan, dialog och samordning av initiativ bidra till behovsanpassad kunskapsutveckling och stöd för implementering så att bästa tillgängliga kunskap används. Parterna ses på dialogmöten tre gånger per år.

Inom Partnerskapet bedrivs bl.a. arbete med att stärka den regionala nivån kapacitet och förmåga att stötta lokala verksamheter med systematisk uppföljning. Det pågår samverkan mellan FORTE, SBU och de regionala samverkans- och stödstrukturerna i syfte att identifiera forskningsfrågor för socialtjänsten. Dessutom arbetar Partnerskapet med att utvidga och utveckla Yrkesresan – gemensam introduktion och kompetensutveckling för socialsekreterare inom myndighetsutövning för barn och unga. Syftet är att stödja kommunerna att kunna erbjuda en kunskapsbaserad introduktion samt systematisk kompetensutveckling inom socialtjänstens hela myndighetsutövning.

14.3 Utvecklingen av en kunskapsbaserad socialtjänst behöver stärkas

14.3.1 Krav på vetenskap och beprövad erfarenhet

Utredningens bedömning: Den fortsatta utvecklingen av en kunskapsbaserad socialtjänst behöver stärkas. I syfte att skapa långsiktiga och stabila förutsättningar för en sådan utveckling bör det i socialtjänstlagen införas krav på att socialtjänsten ska bygga sin verksamhet på bästa tillgängliga kunskap.

Utredningens förslag: Det införs en ny bestämmelse i socialtjänstlagen om att verksamhet inom socialtjänsten ska bedrivas i överensstämmelse med vetenskap och beprövad erfarenhet.

Utvecklingen av en kunskapsbaserad socialtjänst behöver stärkas

Det är angeläget att framtidens socialtjänst utvecklas och bygger sin verksamhet på bästa tillgängliga kunskap. Utredningens överväganden, bedömningar och förslag tar sikte på att stärka förutsättningarna för att uppfylla det övergripande syftet med en evidensbaserad praktik, att öka möjligheterna att hjälpa. För att uppnå det behöver verksamheten bygga på bästa tillgängliga kunskap, som hämtas från forskning, från den enskilde och från praktiken.

Socialtjänsten verkar i ett samhälle som förändras kontinuerligt. Framtida utmaningar, inte minst den demografiska, ställer krav på socialtjänsten att anpassa verksamheten efter nya förhållanden. Genom att systematiskt använda och utveckla kunskap skapas bättre förutsättningar för socialtjänsten att möta framtida utmaningar och samtidigt bedriva en verksamhet av god kvalitet.

Varje år får cirka 800 000 personer insatser från socialtjänsten. Inom stora delar av verksamheten används och utvecklas inte kunskap på ett systematiskt sätt. Mellan 6 och 22 procent av kommunerna använde resultat från systematisk uppföljning för att utveckla verksamheten enligt öppna jämförelser 2018.

Regeringen har under flera år bistått kommunerna i arbetet med att utveckla en evidensbaserad praktik, bl.a. genom överenskommelsen med SKR om stöd till en evidensbaserad praktik för god kvalitet

inom socialtjänsten åren 2010–2015. Uppföljningar visar att statens stöd till kommunerna har lagt en grund för utvecklingen av en kunskapsbaserad socialtjänst men att mycket återstår att göra.³² Socialstyrelsen visade till exempel att intresset för en evidensbaserad praktik bland socialnämndspolitiker var lågt så sent som 2017.³³

Statskontoret har gjort en generell bedömning av överenskommelser mellan staten och SKR och deras funktion som styrmedel. Styrkor är bl.a. att en gemensam riktning pekas ut, att regeringen kan påverka huvudmännens prioriteringar samt att huvudmännens erfarenheter fångas upp. Svagheter är att styreffekten försvagas eftersom överenskommelser inte sluts direkt med huvudmännen. Det leder i sin tur till risk för att engagemang och ansvarighet späds ut samt till svårigheter att utkräva ansvar. Statskontoret menar att regeringen bör vara förhållandevis restriktiv med att använda sig av överenskommelser.³⁴

Behovet av ett långsiktigt utvecklingsarbete i kombination med det låga intresse för frågan bland ansvariga nämndpolitiker talar för att det inte är tillräckligt med exempelvis överenskommelser och specialdestinerade statsbidrag för att uppnå en hållbar kunskapsbaserad socialtjänst. I de dialoger utredningen fört med förtroendevalda, SKR och andra intresseorganisationer, professioner och forskare har det också framkommit att statliga stimulansmedel och specialdestinerade statsbidrag inte anses vara tillräckliga verktyg för att stödja det målmedvetna och långsiktiga utvecklingsarbete som krävs för att utveckla en kunskapsbaserad socialtjänst. I stället efterfrågas en tydligare lagstiftning.

I nuvarande 3 kap. 3 § SoL anges tre typer av kvalitetskrav för socialtjänstens verksamhet: insatsernas kvalitet, personalens utbildning och erfarenhet samt att kvaliteten systematiskt och fortlöpande ska säkras. Däremot ställs inget uttryckligt krav på att verksamheten ska baseras på kunskap. Det är enligt utredningens uppfattning en brist. Även bästa tillgängliga kunskap bör utgöra ett kvalitetskrav för socialtjänstens verksamhet.

En lagstiftning som tydligt anger att socialtjänsten ska bygga sin verksamhet på bästa tillgängliga kunskap stödjer en utveckling av

³² Statskontoret (2014). *Evidensbaserad praktik inom socialtjänsten*. Slutrapport 2014:18, s. 7 ff.

³³ Socialstyrelsen (2017). *Evidensbaserad praktik i socialtjänsten 2007, 2010, 2013 och 2016*. Kommunala enhetschefer om EBP under ett decennium.

³⁴ Statskontoret (2014). *Om offentlig sektor – överenskommelser som styrmedel*, s. 15 f.

verksamheten som sådan, bidrar till en god kvalitet och skapar incitament för framtagande av ny kunskap

Mot denna bakgrund anser utredningen att det – för att säkerställa att socialtjänsten utvecklas till en effektiv, likvärdig och säker verksamhet – fordras lagreglering.

Verksamheten ska bedrivas i överensstämmelse med vetenskap och beprövad erfarenhet

För att stärka den fortsatta utvecklingen av en kunskapsbaserad socialtjänst föreslår utredningen att det i socialtjänstlagen ska införas krav på att verksamhet inom socialtjänsten ska bedrivas i överensstämmelse med vetenskap och beprövad erfarenhet. Ett sådant krav motiveras även av att alla kommuninvånare ska få mer jämlika möjligheter att ta del av en kunskapsbaserad socialtjänst, oavsett var i landet de bor.

När man ingriper i andra personers liv bör det ske utifrån bästa tillgängliga kunskap. Det är oetiskt att använda ett visst arbetsätt eller insats enbart på grund av att man tror att den är bra om det samtidigt finns andra arbetsätt eller insatser som har ett vetenskapligt stöd för positiva effekter. Verksamheter som utgår från bästa möjliga kunskap kan sannolikt leverera vård och omsorg med bättre resultat, som är säkrare och mer kostnadseffektiva än verksamheter som inte utgår från bästa möjliga kunskap.

Vetenskap och beprövad erfarenhet är ett etablerat begrepp som återfinns i hälso- och sjukvårdslagstiftningen och skollagen. Det används även i förordningen (2015:284) med instruktion för Socialstyrelsen och förordningen (2015:155) om statlig styrning med kunskap avseende hälso- och sjukvård och socialtjänst.

Med *vetenskap* avses vetenskaplig kunskap som tagits fram med olika forskningsmetoder. Med *beprövad erfarenhet* avses kunskap som bygger på goda exempel där kunskaper från profession och brukare har synliggjorts, värderats och systematiserats genom uppföljning, dokumentation, kritisk granskning och spridning. Beprövad erfarenhet förutsätter att verksamheterna arbetar med systematisk uppföljning.

Bästa tillgängliga kunskap är inte alltid avgörande

Socialtjänsten ska bedrivas i överensstämmelse med vetenskap och beprövad erfarenhet, men biståndsprövningens begränsningar kvarstår. I förarbetena till 2001 års socialtjänstlag betonar regeringen att vid bedömningen av vilken insats som kan komma ifråga måste en sammanvägning göras av olika omständigheter såsom den önskade insatsens lämplighet som sådan, kostnaderna för den önskade insatsen i jämförelse med andra insatser samt den enskildes önskemål. Det kan enligt regeringens mening inte finnas en obegränsad frihet för den enskilde att välja sociala tjänster oberoende av kostnad.³⁵ Utredningen menar att socialnämnden därför måste ha rätt göra en rimlig avvägning mellan målet man vill uppnå och alternativa insatsers förväntade effekt och kostnader.

Vidare behöver hänsyn kunna tas till att utvecklingsarbetet för att åstadkomma en kunskapsbaserad socialtjänst kommer att ta olika lång tid i olika kommuner. Kommunerna har olika utgångslägen och förutsättningar, såsom kommunstorlek, geografiskt läge, befolkningsammansättning och andra faktorer som påverkar. Viss hänsyn måste kunna tas till lokala förutsättningar när det t.ex. gäller bredden i det utbud av insatser som erbjuds.

Bestämmelsen utgör inte heller något hinder mot att tillhandahålla insatser av socialpolitisk karaktär, t.ex. försörjningsstöd, även om dessa inte har sin grund i vetenskap och beprövad erfarenhet. Däremot ska hänsyn tas till vetenskap och beprövad erfarenhet vid utformningen av sådana insatser.

Genom att redovisa skälen till att en viss insats valts klargörs vilka omständigheter som det tagits hänsyn till i det enskilda fallet.

Insatser på olika grunder

Socialtjänstens insatser har utvecklats på olika grunder. Insatser som anges i socialtjänstlagen, såsom familjehem eller plats i särskilt boende, har sitt ursprung i socialpolitiska ställningstaganden och är inte primärt resultat av vetenskap och beprövad erfarenhet. Vid val av sådana lagreglerade insatser ligger fokus på rättstillämpning samt på kunskaper om vilka behov insatsen kan tillgodose, i vilka situationer

³⁵ Prop. 2000/01:80, s. 91.

insatsen är lämplig samt kunskaper om hur insatsen bäst bör utföras och vilka risker som eventuellt kan finnas.

Vad gäller övriga insatser, som inte specifikt anges i socialtjänstlagen, behöver även insatserna som sådana värderas utifrån dess stöd i vetenskap och beprövad erfarenhet.

Även övriga delar av socialtjänstens verksamhet ska värderas på ett liknande sätt. Delar av utredningsförfarandet är reglerat, men socialtjänsten måste exempelvis bedöma om det utifrån vetenskap och beprövad erfarenhet finns skäl att använda standardiserade bedömningsmetoder för att bedöma enskilda personers situation, funktion eller hjälpbehov.

Farhågor med bestämmelsen

I de dialoger utredningen fört med förtroendevalda, olika intresseorganisationer, professioner och forskare har en tydligare lagstiftning till stöd för utvecklingen av en kunskapsbaserad socialtjänst efterfrågats. Men även farhågor har förts fram.

En farhåga är om det finns tillräckligt med forskning och annan kvalitetssäkrad kunskap att tillgå. I detta avseende kan konstateras att forskningen inom vissa områden är begränsad men att det, enligt Socialstyrelsen, har skett en kunskapsstillväxt inom socialtjänsten och att det i dag finns vetenskapligt stöd för vissa insatser. Tillgången till olika typer av nationella kunskapsstöd bedöms vara god. Detsamma gäller forskning om generella metoder såsom bemötande och samtalsmetodik. En svaghet är den officiella statistiken som ger mycket begränsade möjligheter till kunskapsutveckling. I avsnitt 15 går utredningen närmare igenom de brister som finns med den och gör bedömningen att den behöver stärkas och utökas.

Hur god tillgången är till vetenskap och beprövad erfarenhet kommer att variera över tid. Etablerad kunskap kan komma att omprövas, ny kunskap utvecklas och nya forskningsbehov uppstå. Sammantaget bedömer utredningen att tillgången till kvalitetssäkrad kunskap är tillräcklig för att kommunerna ska kunna leva upp till de krav som ställs i den nya bestämmelsen. Bestämmelsen skapar dessutom incitament för utveckling av mer beprövad erfarenhet och vetenskaplig kunskap.

En annan farhåga som förts fram är huruvida professionerna i socialtjänsten har kompetens för att arbeta i överensstämmelse med vetenskap och beprövad erfarenhet. Det är ett flertal yrkesgrupper med mycket varierande utbildningsinriktning och -nivå som arbetar inom socialtjänstens verksamhet. Dessa yrkesgrupper har därför mycket olika förutsättningar att arbeta i överensstämmelse med vetenskap och beprövad erfarenhet. Vilket kommer ställa krav på att verksamheterna anpassar sina ledningssystem efter personalens förutsättningar på detta område. Det kommer sannolikt också finnas behov att vidareutveckla innehållet i grundutbildningar, fördjupningsutbildningar och i den kompetensutveckling som kommunerna själva ska tillhandhålla. Det kan antas att en bestämmelse om att socialtjänstens verksamhet ska bedrivas i överensstämmelse med vetenskap och beprövad erfarenhet kommer att ingå som en del i den kontinuerliga uppdateringen av innehållet i utbildningar och kompetensutvecklingsplaner.

Ytterligare en farhåga som har påtalats är att tillämpningen av bestämmelsen kan komma i konflikt med den enskildes självbestämmande. Enligt utredningens bedömning bör detta inte utgöra ett problem. Stor vikt ska alltid läggas vid den enskildes önskemål, erfarenhet och kunskap. Detta ska vägas samman med kunskap från vetenskap och beprövad erfarenhet.

14.3.2 Kommunernas behov av stöd

Utredningens bedömning: Anpassning av kunskapsstöd rymms inom ramen för de kunskapsstyrande myndigheternas ordinarie utvecklingsarbeten.

För att utveckla en kunskapsbaserad socialtjänst är kommunerna i behov av nationellt stöd. Redan i dag arbetar Socialstyrelsen, ofta i dialog och samverkan med SKR, med riktlinjer, olika typer av kunskapsunderlag, utbildningar, handböcker, webbportaler etc. som ger stöd till beslutfattare och professioner. Stöd utarbetas även av de andra myndigheterna som ingår i Rådet för styrning med kunskap.

Utredningens bedömning är att utbudet av olika typer av kunskapsstöd är relativt välförsett. De behov av att anpassa och vidare-

utveckla kunskapsstöden som kan följa av en ny bestämmelse bedöms rymmas inom ramen för myndigheternas ordinarie utvecklingsarbete.

Utredningen behandlar andra frågor som på olika sätt kommer att stödja kommunerna i tillämpningen av bestämmelsen. Det handlar bl.a. om utveckling av den officiella statistiken (avsnitt 15), ett uttryckligt krav om uppföljning (avsnitt 12), hur man kan säkra den regionala nivån för att stärka kunskapsstyrningen (avsnitt 14.3.3), möjlighet att tillhandahålla insatser utan behovsprövning (avsnitt 17) samt professionens roll (avsnitt 14.4).

14.3.3 Den regionala nivån behöver stärkas

Utredningens bedömning: En fungerande kunskapsstyrning är en förutsättning för god kvalitet och för att utveckla och upprätthålla en kunskapsbaserad socialtjänst. En fungerande och effektiv kunskapsstyrning fordrar samarbete mellan kommunerna och mellan kommunerna och staten.

Utredningens förslag: Regeringen bör tillsätta en utredning med uppdrag att utreda hur man kan säkerställa en fungerande och effektiv kunskapsstyrning som säkerställer samarbete mellan kommunerna och mellan kommunerna och staten.

En fungerande kunskapsstyrning är en förutsättning för god kvalitet och för att utveckla och upprätthålla en kunskapsbaserad socialtjänst. En utmaning för myndigheterna är att nå ut till och föra en dialog med 290 kommuner. För kommunerna ser utmaningarna olika ut. Större kommuner har bättre möjligheter att upprätthålla specialiserad kompetens, ha olika stödfunktioner och följa utveckling inom olika specialistområden. Små kommuner har inte denna möjlighet. Där måste verksamheten i högre grad bygga på personal med generalistkompetens. Alla kommuner oavsett storlek drabbas dock av negativa konsekvenser när dialogen mellan kommunerna och myndigheterna inte fungerar. Under åren 2010–2016 slöt regeringen och SKR flera överenskommelser om att utveckla en evidensbaserad praktik inom socialtjänsten. Inom ramen för överenskommelserna bildade kommunerna i varje län regionala samverkans- och stödstrukturer, även kallade RSS. Syftet med de regionala samverkans- och

stödstrukturerna var att de skulle bli viktiga parter mellan den nationella nivån och den lokala operativa verksamheten. Det konstaterades att huvudmännen behöver ett regionalt utvecklingsstöd för implementering av nationella riktlinjer, ny kunskap och nya metoder. Det behövs också metodstöd för att analysera faktaunderlag t.ex. öppna jämförelser m.m. och för att ta vara på den kunskap och de erfarenheter som finns lokalt samt för att öka olika yrkesgruppers möjligheter att både söka och bygga kunskap. Ett centralt område för den regionala stödstrukturen/nätverket är att i ökad utsträckning få till stånd praktisknära forskning, effektutvärderingar, jämförande studier och regionalt samordnade utbildningar. Den regionala strukturen kan även ge underlag till huvudmännens politiska prioriteringar och strategier inom välfärdsområdet.³⁶

De regionala samverkans- och stödstrukturerna har i dag ett partnerskap tillsammans med SKR och Socialstyrelsen. Partnerskapet gäller långsiktig samverkan mellan den regionala och nationella nivån om kunskapsstyrning och kunskapsutveckling inom socialtjänsten och den närliggande hälso- och sjukvården. Partnerskapet ska bidra till att öka samverkan, dialogen och samordningen av initiativ. Detta ska i sin tur bidra till att behövsanpassa kunskapsutvecklingen, förbättra stödet för att implementera kunskapsstyrningen och att effektivisera kunskapsstöden.³⁷

Socialchefer och myndighetsföreträdare anser att arbetet inom de regionala samverkans- och stödstrukturerna och inom partnerskapet – mellan stödstrukturerna, SKR och Socialstyrelsen – är värdefullt.³⁸

Redan under tiden för överenskommelserna varierade det hur mycket resurser de regionala samverkans- och stödstrukturerna fick i olika län och den skillnaden har enligt SKR förstärkts de senaste åren. Detta har fått till följd att de regionala samverkans- och stödstrukturerna har mycket olika förutsättningar att delta i partnerskapets arbete och fungera som ett kunskaps- och utvecklingsstöd till kommunerna. Detta leder sannolikt till en mer ojämlig socialtjänst i landet som i slutändan drabbar de enskilda som har kontakt med verksamheterna.

³⁶ Plattform för arbetet med att utveckla en evidensbaserad praktik i socialtjänsten. Bilaga till protokoll vid regeringssammanträde 2010-06-17 nr III:8, dnr S2009/ 4028/ST.

³⁷ Statskontoret (2018). *Utvärdering av en samlad styrning med kunskap för hälso- och sjukvård och socialtjänst*. Slutrapport, Statskontoret 2018:23, s. 53.

³⁸ Statskontoret (2018). *Utvärdering av en samlad styrning med kunskap för hälso- och sjukvård och socialtjänst*. Slutrapport, Statskontoret 2018:23, s. 53.

Utredningen bedömer att det kommer bli svårt för många kommuner att bedriva verksamheten i överensstämmelse med vetenskap och beprövad erfarenhet utan en fungerande regional samverkan. Dessutom blir det betydligt svårare för berörda myndigheter att fullgöra sina uppdrag på kunskapsstyrningsområdet. Utredningen har övervägt om de regionala samverkans- och stödstrukturerna skulle kunna stärkas genom en reglering i socialtjänstlagen. Det skulle emellertid innebära att socialtjänstlagen reglerade hur kommunerna ska lösa en viss uppgift. Då kommunerna tillsammans med SKR och Socialstyrelsen har byggt upp en god samverkan på området och ser positivt på att arbeta på detta sätt är det snarare resurser som behövs för att säkra långsiktigheten i de regionala samverkans- och stödstrukturerna. Det är därför mindre lämpligt att reglera regionala samverkans- och stödstrukturer i socialtjänstlagen.

Utredningen föreslår därför att regeringen ska utreda om en sådan reglering är lämplig att föras in i Förordning (2015:155) om statlig styrning med kunskap avseende hälso- och sjukvård och socialtjänst eller om det finns andra lämpliga sätt att långsiktigt säkra de regionala samverkans- och stödstrukturerna.

14.4 Professionens roll i en kunskapsbaserad socialtjänst

I utredningens uppdrag ingår att föreslå åtgärder som tydliggör professionens uppdrag, befogenhet och ansvar för att verksamheten bedrivs kunskapsbaserat samt säkerställer en evidens- och kunskapsbaserad socialtjänst i hela kedjan – vid förebyggande, utredning, utförande och uppföljning. I detta utgör uppföljning och säkerställande av effektiva insatser en viktig del.

Under arbetets gång har utredningen återkommande uppmärksammat på frågan om professionens begränsade handlingsutrymme och vem som lämpligen bör ha beslutanderätt i individärenden – förtroendevalda eller tjänstemän. Nuvarande ordning uppfattas i flera avseenden som problematisk, inte minst vad gäller förutsättningarna att bedriva en verksamhet som står i överensstämmelse med vetenskap och beprövad erfarenhet. Frågan är emellertid kontroversiell och det finns ingen tydlig samsyn.

En förändring av professionens roll och nuvarande beslutsordning skulle innebära ett systemskifte. En så omfattande och viktig förändring måste föregås av noggranna överväganden och konsekvensanalyser, bl.a. i fråga om insyn, kostnadskontroll, ansvar och säkerhet. Utredningen har inte haft utrymme att göra en sådan genomgång. Det framgår inte heller uttryckligen av direktivet att en så genomgripande förändring ska övervägas, varför utredningen har tolkat det som att denna fråga inte ingår i uppdraget.

14.4.1 Bakgrund till dagens beslutsordning

I och med fattigvårdslagen som infördes år 1918 blev det för första gången möjligt att anställa tjänstemän för att administrera verksamheten inom det som då kallades fattigvården. Med 1924 års barnavårdslag infördes en skyldighet för kommunerna att inrätta barnavårdsnämnder. I nämnden skulle ingå en präst, en lärare och en läkare. Minst en av ledamöterna skulle vara kvinna. Något egentligt ekonomiskt utrymme för att anställa tjänstemän fanns inte och i praktiken utfördes arbetet fortfarande av nämndsledamöterna själva.

I 1960 års barnavårdslag (1960:97) förtydligades ansvarsfördelningen mellan den politiskt tillsatta nämnden och tjänstemannaorganisationen. Arbetet skulle bedrivas i en organisation med tydlig uppdelning mellan beslutsfattare och utförare. Utredningsförfarandet och rättssäkerhetsfrågor blev centrala för de utbildade socialarbetarna som skulle administrera den nya välfärdsstaten. Den nya lagstiftningen gav dessutom den enskilde medborgaren rätt till insyn i handläggningen och till juridiskt biträde.³⁹

Genom 1980 års socialtjänstlag (1980:620) samlades tidigare vårdlagar – lagen (1956:2) om socialhjälp, barnavårdslagen, lagen (1954:579) om nykterhetsvård och lagen (1976:381) om barnomsorg – i en gemensam lag för hela det sociala området. I 1980 års socialtjänstlag ställdes krav på kommunerna att inrätta sociala nämnder. Delegationsfrågan var uppe till diskussion och relaterades då till kommunal demokrati och effektivitet i förvaltningen. De förtroendevalda skulle ägna sig åt ärenden av övergripande karaktär men också kontrollera förvaltningen och bevaka den enskildes rättssäkerhet medan tjänstemännen kunde delegeras rutinuppgifter. Huvuddelen av beslut som

³⁹ Forkby m.fl., (2015). s. 107 ff.

rörde enskilda personer förväntades fattas av tjänstemän genom delegation. Tanken var också att de förtroendevalda skulle använda kunskaper om utsatta gruppers livsvillkor och bidra med förslag till mer generella insatser och samhällsförändringar.⁴⁰

14.4.2 Nuvarande beslutsordning

Kommunallagen (2017:725) bygger på principen att de förtroendevalda fattar beslut kollektivt och har ett kollektivt verksamhetsansvar. De förtroendevalda har det yttersta ansvaret för verksamheten och ska styra den kommunala förvaltningen. De förtroendevalda har ansvar från beredning av ärende till beslut och genomförande. Anställda kan delta i beredning av ärenden eller i verkställigheten av beslut, med de kan också få delegation av en nämnd eller förvaltningschef att fatta beslut i vissa ärenden.⁴¹

Delegering innebär att beslutsbefogenhet överlämnas och att det delegerade beslutet sedan fattas på nämndens vägnar. Det är uppgifter som delegeras och inte ansvaret som sådant. Delegaten har det fulla ansvaret för handläggning och beslutsfattande i de ärenden som delegationen omfattar. Det innebär att delegaten tar det fulla ansvaret för det konkreta beslutet och att nämnden inte får gå in i ett beslut som har fattats till följd av delegation. Nämnden har dock kvar det övergripande ansvaret för sakområdet och kan ta tillbaka delegationen, också för ett enskilt ärende, och följa delegatens hantering av sitt uppdrag genom återrapportering.⁴²

I 6 kap. 38 § KL anges vissa ärenden där beslutanderätten inte får delegeras. Det gäller bl.a. ärenden som avser verksamhetens mål, inriktning, omfattning eller kvalitet samt ärenden som rör myndighetsutövning mot enskilda om de är av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt.

En mycket stor del av det arbete som anställda utför i kommuner och regioner är s.k. faktiskt handlande och uppgifter som inte kan ses som någon form av ärendehandläggning. Denna typ av uppgifter ligger automatiskt på de anställda utan att nämnderna behöver fatta någon form av beslut. När det däremot handlar om ärendehandläggning, dvs. när de anställda ska utföra sådan handläggning som ska

⁴⁰ Forkby m.fl., (2015). s. 107 ff.

⁴¹ Prop. 2016/17:171.

⁴² Prop. 2016/17:171 s. 205 f.

myнна ut i någon form av beslut så måste detta delegeras till anställda om det inte rör ärenden av rent förberedande och verkställande karaktär.⁴³

I avsnitt 23.2.2 redogörs för vilka beslut inom socialtjänsten som endast får fattas av förtroendevalda.

14.4.3 Personalens kompetens och lämplighet

Enligt 3 kap. 3 § andra stycket SoL ska det finnas personal med lämplig utbildning och erfarenhet. Av förarbetena framgår att bestämmelsen visserligen kan anses mycket allmänt formulerad men att den ändå syftar till att framhålla hur viktigt det är att upprätthålla en hög kompetens och välja personer med lämplig bakgrund och personlighet för yrken inom socialtjänsten.⁴⁴ Detta är av central betydelse för socialtjänstens möjligheter att erbjuda insatser av god kvalitet. Vidare framgår det att begreppet kompetens kan ha olika betydelse i olika sammanhang. I allmän mening handlar det om förmåga att klara de olika krav som ställs i en viss organisation och i en viss verksamhet. Begreppet syftar inte bara på formell behörighet utan hänvisar också till ord som kvalifikation, kunskap, erfarenhet, förmåga, lärande och färdighet. Beroende på omständigheterna kan någon aspekt på kompetens väga tyngre än de andra. Det ligger även i sakens natur att socialtjänsten med sina vitt skilda uppgifter behöver personal med skiftande utbildning och erfarenhet.⁴⁵ Socialstyrelsen har i fråga om personal inom vissa verksamhetsområden utfärdat allmänna råd som vägledning för tillämpningen av ovannämnda bestämmelser.⁴⁶

Utöver den generella bestämmelsen om personalens kompetens finns i 3 kap. 3 a § andra stycket SoL krav på lägsta utbildningsnivå för dem som utför vissa uppgifter inom socialtjänstens barn- och ungdomsvård. De uppgifter som omfattas av kravet på viss utbildning är:

⁴³ Prop. 2016/17:171 s. 207.

⁴⁴ Prop 1996/97:124 s. 51.

⁴⁵ Prop. 1996/97:124 s. 48.

⁴⁶ SOSFS 2011:12.

- bedömning av om utredning ska inledas,
- utredning och bedömning av behovet av insatser eller andra åtgärder, och
- uppföljning av beslutade insatser.

Bestämmelsen ställer krav på att handläggare som ska utföra sådana uppgifter har svensk socionomexamen eller annan relevant examen på minst grundnivå i högskolan. I Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om behörighet att utföra vissa arbetsuppgifter i socialtjänstens barn- och ungdomsvård (HSLF-FS 2017:79) framgår närmare vad annan relevant utbildning innebär.

Enligt 3 kap. 5 § socialtjänstförordningen (2001:937) ska det vid varje hem för vård eller boende och vid varje stödboende finnas en person med lämplig utbildning som förestår verksamheten. Det ska också finnas sådan personal som i övrigt behövs för en ändamålsenlig verksamhet. Socialstyrelsens har i föreskrifter och allmänna råd tydliggjort kraven och lämnat vägledning.⁴⁷

14.4.4 Legitimation och behörighet

Frågan om legitimation eller behörighet för yrken inom socialtjänsten, i syfte att tillförsäkra allmänheten en god och professionell handläggning, har varit föremål för utredning tidigare. I betänkandet *Ny behörighetsreglering på hälso- och sjukvårdens område m.m.* (SOU 1996:138) anförde 1994 års behörighetskommitté att det inte skulle skapas ett legitimationsförfarande för yrken inom socialtjänsten. Kommittén underströk däremot att denna ståndpunkt inte innebär att den tagit ställning mot en behörighetsreglering inom socialtjänsten. Som ett alternativ nämndes en behörighetsreglering knuten till vissa tjänster.⁴⁸ Regeringen tog upp frågan om eventuell legitimation för socionomer i prop. 2006/07:129 och gjorde då bedömningen att förutsättningarna inte var tillräckliga för detta.⁴⁹ I betänkandet *Källan till en chans – Nationell handlingsplan för den sociala barn- och ungdomsvården* (SOU 2005:81) gjorde Sociala barn- och ungdomsvårdskommittén bedömningen att förutsättningarna för införande av

⁴⁷ HSLF-FS 2016:55 och HSLF-FS 2016:56.

⁴⁸ SOU 1996:138 s. 452.

⁴⁹ Prop. 2006/07:129 s. 73.

legitimation för socionomer borde utredas efter det att en förstärkning av såväl grund- som vidareutbildning och fortbildning skett, när kompetenskriterierna för olika delar av socialtjänstens arbete fastställts och när forskningen inom området intensifierats och former för ett meningsfullt utbyte mellan fält och forskning etablerats.

I betänkandet *Barn och ungas rätt vid tvångsvård – Förslag till ny LVU* (SOU 2015:71) görs bedömningen att rådande delegationsbestämmelser bör ses över utifrån ett ifrågasättande av lämpligheten och rimligheten i att en hel del centrala beslut fattas på politikernivå och att det dessutom råder delegationsförbud till tjänstemän i fråga om ett flertal beslut. Det förs i betänkandet fram argument om att förtroendevalda som beslutsfattare i individärenden generellt saknar möjlighet att avgöra konsekvenserna av ett beslut. De anses exempelvis inte kunna bedöma behovet av en tvångsvårdsinsats. Rådande organisering av beslutsfattandet anses också motverka en önskvärd professionalisering av socialtjänsten och därmed vara ett hinder för en utveckling där besluten grundas på vetenskap och beprövad erfarenhet. Dessutom anförts att i en organisation där politiker är beslutsfattare finns en risk för att beslut grundas på ekonomiska faktorer i stället för på faktiska vårdbehov. De fördelar med nuvarande system som lyfts fram i betänkandet är att det tillförsäkrar en medborgarinsyn i tvångsbeslut. De förtroendevalda får genom sin medverkan också en direkt kunskap om barn och ungas livssituation de inte hade kunnat få på annat sätt.⁵⁰

14.4.5 Kunskapsläget

Det finns begränsad forskning om förtroendevaldas roll i socialnämnden. Ett undantag är forskningsprojektet *Lekmannastyrning inom den sociala barnvården*.

I artikeln som beskriver resultat av projektet konstateras att de förtroendevalda politikerna har en viktig roll i den sociala barnvårdsmodellen, dels för ramarna för verksamheten, dels vid beslut som riktar sig till enskilda individer. Inom ramen för projektet har en studie som omfattar 100 kommuner och stadsdelar kartlagt bl.a. vilken bakgrund och kompetens ledamöterna i socialnämnder och sociala utskott har, samt hur ledamöterna ser på sitt inflytande, uppdrag och

⁵⁰ SOU 2015:71 s. 453 f.

uppgifter. Resultatet av studien visar bl.a. att ledamöterna oftare är kvinnor, att de är äldre och har betydligt längre utbildning än både genomsnittliga politiker och befolkningen i övrigt. Många uppger att de vill ha mer internutbildning, särskilt i frågor om lagstiftningen och om vilka interventioner som fungerar och inte fungerar. I sin roll uppfattar de det som särskilt viktigt att bevaka rättssäkerhet, enskildas rätt till stöd och utöva kontroll av förvaltningen. Knappt sex av tio ledamöter anger att ekonomi i mycket eller ganska hög grad är viktigt i beslutsfattandet. Ledamöterna anser att deras inflytande i individärenden är viktigt trots att de väldigt sällan fattar andra beslut än de förslag som läggs fram av tjänstemännen.⁵¹

I en avhandling om relationen och dess betydelse för klientarbete inom socialtjänsten beskrivs att transparensen i verksamheten ökar när socialsekreterare inte har beslutsdelegation i någon större utsträckning. Det gör att beslut ofta diskuteras i olika forum inom organisationen, med kollegor eller med chefer.⁵²

Den nordiska utvecklingen

I en skrift utgiven av Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) år 2017 har styrning och beslutsfattande inom den sociala barnvården jämförts mellan Sverige, Norge, Finland och Danmark.

Övergripande finns många likheter i hur den sociala barnvården organiseras i dessa länder. På nationell nivå formuleras lagar och övergripande policys. Alla länder organiserar en mer generell kontroll och tillsyn över hur arbetet genomförs på regional nivå medan handläggningsarbete huvudsakligen sker på lokal nivå, företrädesvis i kommuner. Trots dessa likheter kan man se att beslutsformerna organiseras på olika sätt och framför allt skiljer sig relationerna mellan olika aktörer och deras ansvar åt. Detta inte minst efter de reformer och den omorganisering av den sociala barnvården och dess beslutsorgan som genomförts i Norge, Finland och Danmark de senaste 25 åren. Ett ledord i förändringarna har varit ökad rättssäkerhet för de enskilda som kommer i kontakt med den sociala barnvården. Länderna har dock valt något olika lösningar för att uppnå detta. Det handlar exempelvis om skillnader i vilken kunskap som

⁵¹ Höjer, m.fl.. (2014) s. 52 f.

⁵² Sjögren. (2018). s. 128.

bedömts vara relevant för att kunna fatta de bästa besluten för enskilda individer. Därmed finns också olika krav på sakkunskap hos de aktörer som getts beslutsmandat. När det gäller frivilliga insatser som inte innebär placering utanför hemmet ligger det direkta beslutsmandatet i Norge och Finland på handläggande socialarbetare eller arbetsledare. När det handlar om frivilliga placeringar ligger beslutsmandatet i Finland och i Norge på ledaren för den sociala barnavården, och i Danmark är det upp till varje kommun att bestämma vem som har beslutsmandat.

Vid beslut om placering utan samtycke är en gemensam nämndare att det krävs att någon med juridisk kompetens deltar i beslutet. Utöver detta kan sakkunniga och lekmän delta. Eget beslutsmandat ges dock inte åt någon aktör i något av länderna, utan beslutsfunktionen innebär en form av balans mellan olika kompetenser. I Finland fattas beslut gällande vårdinsatser med tvång övervägande av ledamöter med juridisk kompetens stödda av sakkunnig med kunskap om barn och barnskydd. I Norge och Danmark ingår juridisk expertis, sakkunniga och lekmän vid beslut om tvångsvård.⁵³

14.4.6 Behov av översyn

Utredningens förslag: Regeringen bör tillsätta en utredning med uppdrag att göra en översyn av professionens roll och den nuvarande beslutsordningen inom socialtjänstens område.

Socialtjänsten spänner över ett brett verksamhetsområde där många olika uppgifter ska hanteras. Således krävs också personal med flera olika kompetenser och inom verksamheten arbetar i dag ett stort antal yrkesgrupper. De vanligaste yrkesgrupperna inom kommunal socialtjänst är undersköterskor, vårdbiträden och socialsekreterare.⁵⁴ Undersköterskor och vårdbiträden arbetar ofta både med hälso- och sjukvård och socialtjänst.

Det är fortfarande mycket ovanligt att det ställs formella krav på behörighet för att arbeta inom socialtjänsten och det krävs inte heller

⁵³ Sveriges Kommuner och Landsting, SKL (2017). *Mot bättre beslut – lekmän och experter som beslutsfattare inom den sociala barnavården – en nordisk jämförelse*, s. 6 f.

⁵⁴ Sveriges Kommuner och Regioner, SKR (2020). *Personalen i välfärden – personalstatistik för kommuner och regioner 2019*, s. 12.

legitimation för att utföra sådana uppgifter. Det gör att utbildningsbakgrunden varierar inom yrkesgrupperna. Dessutom finns det många olika utbildningar som leder till liknande titlar. Man kan t.ex. utbilda sig till behandlingspedagog genom att gå en folkhögskoleutbildning, YH-utbildning eller läsa vid universitet.

Inom socialtjänsten finns yrkesfunktioner som innefattar bedömningar och ställningstaganden som i hög grad berör den enskilde. Vid myndighetsutövning ingriper exempelvis socialsekreteraren många gånger i den enskildes liv på ett sätt som kan innebära risker för den enskildes integritet och välbefinnande. Socialsekreterarens handlande, eller brist på handlande, kan komma att avgöra om den enskilde tar allvarlig skada av en situation eller ett förhållande. Det finns därför goda skäl att ställa höga krav på den personal som deltar i beslutsprocesser och handläggning av ärenden inom socialtjänsten. Utöver god och adekvat utbildning krävs ofta erfarenhet, personlig mognad och en särskild lämplighet för yrket.

Den ökade kunskapsbasen som vuxit fram inom verksamhetsområdet har stärkt den professionella kunskapsbasen. I avsnitt 14.1.1 redogör utredningen för utvecklingen av en kunskapsbaserad socialtjänst. Utredningen bedömer att det nu är lämpligt att införa en bestämmelse i socialtjänstlagen om att verksamheten ska bedrivas i överensstämmelse med vetenskap och beprövad erfarenhet.

Införandet av en evidensbaserad praktik bidrar till att beslut blir uttalade och synliga och kan ifrågasättas och diskuteras. Modellen innebär också ett ökat fokus på brukarens erfarenheter och önskemål. Dessa delar stämmer väl överens med de principer som lyfts fram som hörnstenar i en tillitsbaserad styrning och ledning. Det gör däremot inte de nuvarande delegationsbestämmelserna då en av principerna i en tillitsbaserad styrning och ledning är handlingsutrymme.⁵⁵ Vidare ger utredningens förslag om att socialtjänsten ska bedrivas i överensstämmelse med vetenskap och beprövad erfarenhet anledning att ifrågasätta om beslutanderätten enbart ska tillkomma förtroendevalda, eftersom dessa ofta har ett begränsat utrymme att i praktiken bedöma behovet och konsekvenserna av en specifik insats.

Utredningen anser att det finns ett värde i att beslut fattas så nära individen som möjligt. Den professionelle som den enskilde möter och skapar en relation med är sannolikt den som har bäst förutsättningar att bedöma vilka insatser som är verkningsfulla. I dag kan det

⁵⁵ SOU 2018:47, s. 138.

vara långa beslutsvägar, ofta genom flera chefsled, innan bedömningar och förslag till beslut når de beslutande förtroendevalda.

Danmark, Finland och Norge har reformerat sina respektive beslutsordningar. Man har ökat sakkunnigas inflytande på bekostnad av de förtroendevaldas. Ett ledord i förändringarna har i samtliga av länderna varit ökad rättssäkerhet för de enskilda.

Frågan om lämplig beslutsordning är på flera sätt komplex. Den berör inte bara beslutsfattande enligt socialtjänstlagen utan också enligt LVU, LVM och föräldrabalken. Den aktualiserar även frågor om insyn, kostnadskontroll, ansvar och säkerhet.

Under arbetets gång har utredningen återkommande uppmärksamats på frågan om professionens begränsade handlingsutrymme och vem som lämpligen bör ha beslutanderätt i individärenden – förtroendevalda eller tjänstemän. Denna utredning har emellertid inte haft ett uttalat uppdrag att se över beslutsordningen och det har inte varit möjligt att inom ramen för utredning göra någon mer ingående bedömning av nuvarande regelverk och föreslå eventuella förändringar. Samtidigt kan konstateras att beslutsordningen är långt ifrån oviktig när det gäller frågor om kvalitetsutveckling och rättssäkerhet i socialtjänsten och utredningen ser att det finns ett behov av att detta belyses ytterligare. Utredningen föreslår därför att regeringen bör tillsätta en utredning som ges i uppdrag att se över professionens roll och den nuvarande beslutsordningen inom socialtjänstens område. I en sådan översyn bör även ingå att ta ställning till vilken behörighet som eventuellt ska krävas för att fatta olika beslut inom socialtjänsten.

14.5 Stöd för utvecklingen av en hållbar socialtjänst

14.5.1 Överenskommelse med Sveriges Kommuner och Regioner

Förslagen om att socialtjänsten ska ha ett förebyggande perspektiv och vara lätt tillgänglig (se avsnitt 7.3 och 7.4) är grundläggande för en hållbar socialtjänst. Flera andra förslag i detta slutbetänkande har också en avgörande betydelse för arbetet med en hållbar socialtjänst. Det gäller förslaget här, att verksamheten ska bedrivas i överensstämmelse med vetenskap och beprövad erfarenhet (se även avsnitt 12 och 15), men även att kommunen ska planera sina insatser för enskilda (se avsnitt 10) samt att insatser får tillhandahållas utan före-

gående individuell behovsprövning (se avsnitt 17). Även förslaget om att det ska höra till socialtjänstens övergripande mål att främja jämställdhet i levnadsvillkor hör till de förändringar som krävs för en hållbar socialtjänst (se avsnitt 7.2).

Utredningen vill understryka att dessa förslag bildar en helhet i vilken de olika delarna är beroende av och förutsätter varandra. För att förslagen ska ha avsedd effekt och leda till varaktig förändring krävs att kommunerna utvecklar nya arbetssätt och metoder, som systematiskt följs upp och ger underlag för en kunskapsbaserad och mer hållbar socialtjänst. En förutsättning för det är samordning och erfarenhetsutbyte mellan kommunerna.

Utredningen bedömer att kommunerna behöver stöd i denna omställning och föreslår i avsnitt 7.5 att regeringen bör ingå en överenskommelse med SKR i syfte att stödja kommunerna att utveckla nya arbetssätt och metoder med anledning av utredningens förslag om en hållbar socialtjänst.

15 Nationell statistik

15.1 Verksamhetsuppföljning och kvalitetssäkring

Av grundläggande bestämmelser i socialtjänstlagen (2001:453), förkortad SoL, och lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (1993:387), förkortad LSS, följer att insatser inom socialtjänsten ska vara av god kvalitet och att kvaliteten i verksamheten systematiskt och fortlöpande ska utvecklas och säkras.

Regelverket för verksamhetsuppföljning och kvalitetssäkring är dock inte helt tydligt på socialtjänstens område. Till skillnad från hälso- och sjukvården som har bestämmelser som uttryckligen tillåter samtliga vårdgivare att dels hantera personuppgifter i sin egen verksamhet för kvalitetssäkring m.m., dels registrera uppgifter i regionala och nationella kvalitetsregister, saknas i princip motsvarande bestämmelser för socialtjänsten. Som utredningen konstaterar i avsnitt 14 ställer varken socialtjänstlagen eller dess förarbeten något uttryckligt krav på att socialtjänstens verksamhet eller kvalitetsarbete ska baseras på kunskap.

Av förordningen (2001:637) om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten (SoLPuF) följer dock att en kommun får behandla personuppgifter för tillsyn, uppföljning, utvärdering, kvalitetssäkring och administration av verksamheten. Sådana bestämmelser saknas däremot för privata utförare inom socialtjänsten.

Vidare kan noteras att den nationella uppföljningen av socialtjänstens insatser visar upp betydande skillnader jämfört med hälso- och sjukvården. Medan det i hälso- och sjukvården finns omkring ett 100-tal nationella kvalitetsregister som vårdgivarna själv har huvudansvaret för samt därutöver ett antal centrala hälsodataregister där Socialstyrelsen följer utvecklingen på ett antal områden, kan konstateras att motsvarande till stora delar saknas i socialtjänsten.

Socialstyrelsen samlar visserligen in vissa uppgifter från kommunernas socialtjänst inom ramen för lagen (2001:99) om den officiella

statistiken och förordningen (2001:100) om den officiella statistiken. Den statistik avseende insatser inom socialtjänsten som i dag framställs av Socialstyrelsen är dock i många fall mängdbaserad, dvs. kommunernas sammanställningar kan grundas på personuppgifter, men personidentifikationen ingår inte i de sammanräkningar som skickas till statistikproducenten. Socialstyrelsens hälsodataregister bygger däremot på personnummerbaserad statistik. Det har ett antal fördelar jämfört med mängdbaserad statistik vilket utredningen återkommer till i avsnitt 5.7.3.

Som nämnts finns inte några verktyg för förbättringsarbete som liknar hälso- och sjukvårdens regionala och nationella kvalitetsregister. Kvalitetsregister, vilka regleras i patientdatalagen (2008:355), anses betydelsefulla för utvecklingen av en bättre och säkrare hälso- och sjukvård. Så pass betydelsefulla att staten och regionerna tillsammans årligen lämnar bidrag till majoriteten av de nationella kvalitetsregistren inom ramen för en överenskommelse mellan Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) och staten om Nationella Kvalitetsregister. Även för Life Science-industrin¹ och forskningen är kvalitetsregistren viktiga källor. Även här finns en överenskommelse mellan SKR och Life Science-industrin för att säkerställa behovet av data i kvalitetsregister. Nationella Kvalitetsregister utgör vidare en viktig kunskapskälla i det nationella system för kunskapsstyrning som regionerna bygger upp.

Inom den kommunala äldreomsorgen används t.ex. två Nationella Kvalitetsregister, Senior Alert och BPSD (Svenskt register för betedemässiga och psykiska symptom vid demens). Syftet med registren är att kvalitetssäkra omvårdnaden av äldre och personer med demenssjukdom och att uppnå ett likvärdigt omhändertagande av dessa patientkategorier över hela landet. Kvalitetsregister får bara förekomma i hälso- och sjukvård, men det råder ingen tvekan om att den kunskap som registren genererar om demens, undernäring, sårbehandling och förebyggande arbete inom den kommunala hälso- och sjukvården bidrar till en bättre kvalitet även i den sociala omsorgen på särskilda boenden, korttidsboenden m.m. eftersom merparten av personalen där växlar mellan arbetsuppgifter inom hälso- och sjukvården respektive socialtjänsten.

Lagstiftarens krav på förbättringsarbete i olika verksamheter kommer till uttryck på olika sätt i författningar. Vanligt förekommande

¹ Vanligtvis brukar man säga att Life science-industrin består av bioteknik- läkemedels- och medicinteknikföretag.

begrepp är ”kvalitetssäkring” eller ”uppföljning”, ”utvärdering” och ”statistik”. Någon vedertagen definition av dessa begrepp finns inte, men de har behandlats av ett flertal statliga utredningar och andra förarbeten till lagstiftning, bl.a. Patientdatautredningen och Statistikutredningen.²

Med uppföljning avses vanligen fortlöpande och regelbundna mätningar och beskrivningar av behov, verksamheter och resursåtgång angivet i termer av t.ex. behovstäckning, produktivitet och nyckeltal. Uppföljning syftar till att ge en översiktlig bild av verksamhetens utveckling och att fungera som signal för avvikelser som bör beaktas. Med utvärdering avses normalt analyser och värderingar av kvalitet, effektivitet och resultat hos en verksamhet i förhållande till de mål som sats upp för verksamheten. Med kvalitetssäkring menas en utvärderingsprocess i vilken man fortlöpande och systematiskt beskriver, mäter och värderar kvaliteten i den egna verksamheten i relation till de mål som har lagts fast.

I sammanhanget ska också nämnas öppna jämförelser. Med öppna jämförelser menas i stort sett öppen redovisning av statistik och information samt jämförelser av kostnader, kvalitet och effektivitet. Syftet är att ge medborgare, utförare och beslutsfattare en kvalitets-säkrad information om vård och socialtjänst när upp till nationella mål om god vård respektive god omsorg. Öppna jämförelser har även som syfte att skapa nya möjligheter för medborgarna till insyn, delaktighet, valfrihet och självbestämmande. Socialstyrelsen erbjuder öppna jämförelser inom olika verksamheter i både hälso- och sjukvården och socialtjänsten med ett webbaserat jämförelseverktyg. Informationen bygger bl.a. på Socialstyrelsens hälsodataregister och socialtjänstregister. Regionerna publicerar själva öppna jämförelser i tjänsten Vården i siffror såsom specifika behandlingsinsatser, väntetider och patientupplevelser.

Öppna jämförelser ger emellertid inte en heltäckande bild av hälso- och sjukvårdens och socialtjänstens kvalitet. Statistiken fångar inte resultatet av insatser utan tenderar att fokusera på rutiner och processer. Öppna jämförelser behöver därför kompletteras med andra underlag som är relevanta för verksamheten och tolkas med hänsyn till regionala och lokala förutsättningar.

² SOU 2006:82 och SOU 2012:83, se även förarbetena till den tidigare lagen (1998:554) om vårdregister, prop. 1997/98:108 s. 49 f.

15.2 Statistik

Som nämnts har begreppet statistik inte en legaldefinition, även om försök gjorts.³ Med statistik avses en viss form av information, nämligen sifferuppgifter som beskriver en företeelse eller en verksamhet. Statistik kan också avse metoder för att samla in, bearbeta och analysera statistiska material. Därtill är statistik benämningen på en vetenskaplig disciplin.

Statistik om olika samhällsområden är en mycket viktig informationskälla i en demokrati och tillgången till statistik kan ses som en rättighet för alla medborgare. Den officiella statistiken, dvs. den statistikverksamhet som regleras av lagen om den officiella statistiken, ger en övergripande bild av samhället och ökar medborgarnas möjlighet till insyn. Statistiken används också som grund för politiska beslut, för den allmänna debatten, för forskning, för utvärdering m.m. Stor enighet råder om vikten av att det produceras statistik som belyser olika aspekter av samhället och som kan användas för ovan nämnda syften. Den officiella statistiken berörs närmare i avsnitt 15.3.

Statistiken ska vara pålitlig, dvs. objektiv och saklig samt även i övrigt av god kvalitet. Objektiva mått på samhällsförhållanden och deras utveckling – av det slag som ges genom den officiella statistiken – ses av de flesta som en självklarhet i en modern demokrati. Man brukar tala om statistisk information som en genuin samhällelig nytthet. Statistik i betydelsen sifferbaserad information kan redovisas i form av exempelvis absoluta tal, frekvenstal, proportionerade tal, medeltal, i tabeller med tidsserier eller med andra jämförelsetal och illustreras ofta även i diagram eller figurer.

”Data” är ett väsentligt begrepp i statistiksammanhang. Uppbyggnaden av ett statistiskt system kräver tre olika typer av data:

- Makrodata: Det som kallas ”statistik” i dagligt tal, dvs. aggregerade data om populationer och klasser av objekt, t.ex. summor, frekvenser och medelvärden.

³ Prop. 2000/01:27. I det förslag till lag om officiell statistik som lades fram av Statistikregelgruppen (Ds 1999:75) fanns en definition, nämligen en beteckning för numeriska sammanställningar av elementära observationer som kan hänföras till händelser, flöden eller tillstånd. Denna mötte dock kritik från Lagrådet som menade att begreppet statistik är svårdefinierbart och att det saknades behov av att ange en definition av begreppet i lagen.

- Mikrodata: Data om enskilda objekt, t.ex. företag, individer och händelser, som ligger till grund för statistik, och som kan aggregeras till statistik på ett flexibelt sätt.
- Metadata: Rent språkligt betyder detta ”data om data” eller information om data. Det handlar om data som definierar och beskriver mikrodata och makrodata. Normalt används metadata eller metainformation för att beskriva innehållet och/eller strukturen för en viss datasamling, t.ex. ett statistiskt material, ur något perspektiv. Härigenom kan användaren avgöra hur användbara de olika datamaterialen är.

Statistik kan tas fram med olika syften. På mer övergripande nivå är det vanligt att – med avseende på huvudfunktion – skilja på två typer av statistik:⁴

- Statistik med ett i huvudsak internt syfte för den organisation statistiken berör. För sådan statistik är huvudfunktionen att utgöra en del av en informationsprocess för styrning av verksamheter, innefattande planering, beslut, uppföljning, analys och utvärdering. Den här typen av statistik kallas ofta driftstatistik, verksamhetsstatistik, operativ statistik eller instrumentell statistik, eftersom den främst avser att ge information av mera internt intresse för den organisation som tar fram den och om mera snävt avgränsade verksamheter.
- Statistik med ett allmäninformativt syfte. Den här typen av statistik har till huvudfunktion att ge eller ingå som delar i en allmän beskrivning av förhållanden, dvs. att vara mer allmäninformativ. Den officiella statistiken, som enligt lagen om den officiella statistiken, ska finnas för ”allmän information, utredningsverksamhet och forskning”, torde vara det tydligaste exemplet på statistik med en allmäninformativ funktion.

15.3 Officiell statistik

Statistikreformen i mitten av 1990-talet innebar att stora delar av ansvaret för den officiella statistiken inom avgränsade sektorsområden överfördes från i huvudsak Statistiska centralbyrån (SCB) till

⁴ SOU 2012:83 s. 104.

andra statliga myndigheter. SCB fick ett fortsatt ansvar för sektorsövergripande statistik medan andra myndigheter fick ansvaret för den statistik som låg inom deras verksamhetsområde. I dagsläget finns 28 statistikansvariga myndigheter.

Ett av huvudsyftena med statistikreformen var att öka användarnas inflytande över statistiken. Man förväntade sig att reformen skulle leda till att statistiken blev mer relevant för användarna, att statistiksystemet blev mer flexibelt och att statistikproduktionen blev mer effektiv.

SCB hade redan tidigare, enligt sin instruktion, haft ansvar för samordning och bevakning av den officiella statistiken. För att stärka samordningen och överblicken över systemet föreslog utredningen att ett råd för Sveriges officiella statistik skulle inrättas. Rådet för den officiella statistiken inrättades vid SCB år 2002.

De 28 myndigheter som är ansvariga för officiell statistik i Sverige bildar tillsammans ett nätverk (systemet för den officiella statistiken). Varje myndighet publicerar sin statistik på egen webbplats. SCB ansvarar för officiell statistik och annan statlig statistik. Från SCB:s webbplats nås all officiell statistik på de olika webbplatserna via länkar. Allmänheten kan också nå all officiell statistik från de andra myndigheternas statistiksidor.

Den statliga statistiken består av officiell statistik och övrig statistik (icke officiell statistik). För den officiella statistiken finns särskilda författningsbestämmelser (se nedan). Även den övriga statistiken kan omfattas av en del av dessa bestämmelser, under förutsättning att statistiken är framställd av staten, men har ett vidare syfte.

En stor del av den statistik som framställs i dag är registerbaserad. Det finns också ett stort antal registerförfattningar som reglerar behandlingen av personuppgifter i viktigare register inom både offentlig och privat sektor.

De grundläggande bestämmelserna för den officiella statistiken finns i lagen om den officiella statistiken. Lagen kompletteras av förordningen om den officiella statistiken. Lagen och förordningen kompletterar bestämmelserna i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (EU:s dataskyddsförordning).

En annan viktig del av regleringen avser sekretess och tystnadsplikt för uppgifter som används vid framställning av statistik. I detta fall finns de huvudsakliga reglerna i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), förkortad OSL.

I 24 kap. 8 § OSL regleras den s.k. statistiksekretessen. Sekretessen gäller i sådan särskild verksamhet hos en myndighet som avser framställning av statistik för uppgift som avser en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden och som kan hänföras till den enskilde. Sekretessen är absolut, men medger i särskilda fall utlämnande av oidentifierade uppgifter för statistik- och forskningsändamål. Vidare får regeringen besluta om att statistiksekretessen ska äga tillämpning på en viss undersökning, se 7 § offentlighets- och sekretessförordningen (2009:641), förkortad OSF. Statistiksekretessen är en viktig komponent i skyddet av personuppgifter i den officiella statistiken.

Det finns kompletterande föreskrifter som rör den officiella statistiken i SCB:s föreskrifter och allmänna råd för offentliggörande m.m. av officiell statistik (SCBFS 2002:16).

Uppgiftsskyddet regleras i 5–6 §§ i lagen om den officiella statistiken. Den officiella statistiken ska framställas och offentliggöras med beaktande av behovet av skydd för fysiska och juridiska personers intressen (5 § första stycket lagen om den officiella statistiken). Lagen om den officiella statistiken innehåller också ett förbud mot s.k. bakvägsidentifiering (6 §). Det innebär att uppgifter i den officiella statistiken inte får sammanföras med andra uppgifter i syfte att utröna en enskilds identitet. Förbudet mot bakvägsidentifiering är straffsanktionerat genom 26 § i lagen om den officiella statistiken där det stadgas ansvar för olovlig identifiering.

Uppgiftsskyldigheten är en viktig del av statistiklagstiftningen. Bestämmelser om uppgiftsskyldighet finns i 7–8 §§ i lagen om den officiella statistiken. Där anges vilka som enligt lagen är uppgiftsskyldiga och för vilka uppgifter. Normalt fastläggs inte uppgiftsskyldigheten på EU-nivå utan faller enligt den s.k. subsidiaritetsprincipen på den nationella lagstiftningen. Regeringen får meddela ytterligare föreskrifter om uppgiftsskyldigheten. Sådana finns i förordningen om den officiella statistiken. Regeringen får vidare bemyndiga en myndighet att meddela föreskrifter om skyldigheten att lämna uppgifter för den officiella statistiken.

Uppgiftsskyldigheten i lagen om den officiella statistiken gäller näringsidkare och olika organisationer, bl.a. vissa stiftelser samt kommuner och regioner. Enskilda, i egenskap av privatpersoner, omfattas inte av lagens uppgiftsskyldighet. Det finns endast ett fall på statistikområdet där privatpersoner har ålagts uppgiftsskyldighet, nämligen då folk- och bostadsräkningar har genomförts. Numera görs folk- och bostadsräkningar dock med registerdata som grund.

För stiftelser, ideella föreningar och registrerade trossamfund som inte bedriver näringsverksamhet, samt för kommuner och regioner är upplysningsplikten mindre omfattande än för näringsidkare.

Statliga myndigheters uppgiftslämnande regleras i förordningen om den officiella statistiken, eftersom myndigheter under regeringen styrs av regeringen själv.

Statistikansvariga myndigheter får utan samtycke från de registrerade behandla personuppgifter för framställning av statistik. Det följer av att officiell statistik är en samhällsviktig verksamhet. Statistikansvariga myndigheter får därmed, om det är nödvändigt, behandla personuppgifter med stöd av den rättsliga grunden arbetsuppgifter av allmänt intresse (artikel 6.1 e i EU:s dataskyddsförordning). Den rättsliga grunden måste emellertid enligt EU:s dataskyddsförordning fastställas i nationell rätt (artikel 6.3). Så har skett i lagen om den officiella statistiken och i förordningen om den officiella statistiken.

Känsliga personuppgifter, t.ex. uppgifter om hälsa, ras, religions-tillhörighet samt personuppgifter om lagöverträdelser eller motsvarande får dock enbart behandlas av statistikansvariga myndigheter om det följer av föreskrifter som regeringen har meddelat (15 §). Sådana föreskrifter finns i förordningen om den officiella statistiken. I bilaga till förordningen anges när det är tillåtet att behandla känsliga personuppgifter och vilka statistikmyndigheter som får utföra behandlingen.

Beträffande officiell statistik inom socialtjänst framgår följande av bilagan:

- Socialstyrelsen får för framställning av statistik om individ- och familjeomsorg behandla känsliga personuppgifter som avser uppgift om att hälsotillstånd utgjort orsak till och ändamål med ekonomiskt bistånd, administrativa frihetsberövanden samt enskildas hälsotillstånd när det gäller tvångsingripanden med stöd av lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall (LVM).
- Socialstyrelsen får för framställning av statistik om äldre- och handikappomsorg behandla känsliga personuppgifter som avser utbetalningar och andra insatser i samband med enskilda personers hälsotillstånd.
- Socialstyrelsen får för framställning av statistik om stöd och service till funktionshindrade behandla känsliga personuppgifter som avser enskildas hälsotillstånd och andra uppgifter i samband med insatser enligt LSS.

I lagen om den officiella statistiken finns bestämmelser om gallring (19 §). Huvudregeln är att personuppgifter ska gallras hos de statistikansvariga myndigheterna när uppgifterna inte längre behövs för sitt ändamål. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får dock föreskriva om undantag från denna skyldighet.

Lagen om den officiella statistiken innehåller slutligen bestämmelser om tvångsmedel (20–22 §§). I lagen finns också bestämmelser om straffansvar. Det är t.ex. straffbelagt att bryta mot 6 § som gäller s.k. bakvägsidentifiering. Den som gör det döms för olovlig identifiering till böter eller fängelse i högst ett år (26 §). Detta gäller dock endast om gärningen inte är belagd med straff i brottsbalken. I ringa fall döms inte till ansvar.

15.4 Nationell officiell statistik för socialtjänsten

I samband med den statistikreform som trädde i kraft i mitten av 1990-talet, fördelades ansvaret för den officiella statistiken på 25 statliga myndigheter (numera 28). En av de statistikansvariga myndigheterna är Socialstyrelsen.

Som nämnts framgår det av bilagan till förordningen om den officiella statistiken inom vilka områden det ska produceras officiell statistik och vilken myndighet som är ansvarig för statistiken. Social-

styrelsen är ansvarig för officiell statistik inom hälso- och sjukvården. Socialstyrelsen är även ansvarig för officiell statistik inom individ- och familjeomsorg, äldre- och handikappomsorg och stöd och service till funktionshindrade.

Socialstyrelsen förfogar i dagsläget över fem socialtjänstregister för produktion av nationell officiell statistik.⁵ De försörjs med uppgifter från kommunerna i fråga om följande insatser:

- Registret för ekonomiskt bistånd.
- Registret över insatser till barn och unga.
- Registret över insatser till äldre och personer med funktionsnedsättning.
- Registret över insatser enligt LSS.
- Register över tvångsvård enligt lagen (1988:879) om vård av missbrukare i vissa fall (LVM).

Registren ger information om kommunernas socialtjänstverksamhet och ger möjlighet att göra nationella sammanställningar över vilka grupper som får sådana insatser. Statistiken om ekonomiskt bistånd kan t.ex. visa kopplingen mellan behovet av ekonomiskt bistånd och arbetslöshet. Det går också att göra jämförelser för att se om kommuner satsar olika mycket på sin verksamhet. Uppgifterna kan också användas för forskning om vilka resultat socialtjänstens insatser har för den som får insatsen.

Registren bygger i stora delar på mängddata. Vid mängdstatistik knyts de insamlade antalsuppgifterna till insatser och inte till några enskilda individer. Även personuppgifter registreras i registren. Personuppgifterna består av personnummer och den eller de insatser som socialtjänsten ger under det aktuella året (eller annan tidsperiod) till berörda personer. Därmed skapas personregister över vissa insatser för framställning av officiell statistik. En detaljerad redogörelse lämnas i nästa avsnitt.

Flera av uppgifterna får betraktas som känsliga eftersom de rör personliga förhållanden om hälsa eller insatser enligt socialtjänstlagen och andra författningar, t.ex. ekonomiskt bistånd och missbruk. Registren förs av Socialstyrelsen med stöd av lagen och förordningen om

⁵ www.socialstyrelsen.se/statistik-och-data/register/ (hämtad 2020-07-05).

den officiella statistiken. Det finns alltså inga specialförfattningar som reglerar personuppgiftsbehandlingen i dessa register.

15.5 Innehållet i socialtjänstregistren

I det följande lämnas en övergripande orientering om kategorier av mängduppgifter och personuppgifter i socialtjänstregistren.⁶

Registret över insatser till äldre och personer med funktionsnedsättning kompletterades 2007 med personnummerbaserade uppgifter vid sidan av mängdstatistik. Registret innehåller uppgifter om beviljade insatser som beslutats enligt 4 kap. 1 § SoL. Socialstyrelsen eftersträvar att få fram en mer tydlig bild av vilka insatser äldre och personer med funktionsnedsättning får, och därför rapporterar kommunerna enbart verkställda beslut i stället för alla beslut. Därmed kan Socialstyrelsen ta fram nationell statistik över det totala antalet verkställda insatser. Registret saknar emellertid uppgifter om orsaken till insatser respektive resultatet av desamma, dvs. vilka svårigheter i den dagliga livsföringen som leder till att personen behöver insatser och i vilken utsträckning insatserna leder till förbättringar för den enskilde. Registret innehåller inte heller uppgifter om servicetjänster som ges utan föregående individuell behovsprövning enligt lagen (2009:47) om vissa kommunala befogenheter. Vidare saknas uppgifter från ansökningar om insatser från socialtjänsten som inte blir beviljade.

Registret över ekonomiskt bistånd bygger på personnummerbaserade uppgifter samt mängduppgifter på kommunnivå. Det innehåller bl.a. uppgifter om antalet personer och hushåll som får ekonomiskt bistånd, hushållstyp, vilket belopp som betalats ut samt bistandsperiodens varaktighet. Socialstyrelsen har, i samverkan med SKR, sedan 2007 samlat in uppgifter om orsaker till behov av och ändamål med ekonomiskt bistånd. Däremot får Socialstyrelsen inte samla in och behandla uppgifter om vilka andra insatser som kommunerna ger till personer med behov av försörjningsstöd.

Registret över insatser till barn och unga bygger på personnummerbaserade uppgifter om dygnsvårdsplaceringar och typ av placering samt mängduppgifter på kommunnivå om öppenvårdsinsatser.

⁶ Uppgifterna är hämtade från Socialstyrelsens handlingsplaner för öppna jämförelser inom socialtjänsten 2010–2014 respektive 2015–2018.

Uppgifterna gäller insatser som är behovsprövade och som beslutas enligt socialtjänstlagen och lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU). Registret innehåller inte uppgifter om skälen till insats och typ av öppenvårdsinsatser eftersom Socialstyrelsen inte får samla in sådana uppgifter. Vidare saknar registret uppgifter om anmälningar.

Registret över insatser enligt LSS bygger på personnummerbaserade uppgifter samt mängduppgifter på kommunnivå om beslutade insatser enligt socialtjänstlagen, LSS och kommunal hemsjukvård enligt hälso- och sjukvårdslagen. Registret innehåller dock inte uppgifter om skälen till insatserna och resultatet av desamma.

Register över tvångsvård enligt LVM bygger på personnummerbaserade uppgifter samt mängduppgifter på kommunnivå om beslutade insatser enligt LVM, såsom exempelvis beslutsdatum för LVM-vård, födelseland, LVM-hem, utskrivningsdag och frivillig LVM-vård. Registret saknar uppgifter om behov, insats och resultat.

15.6 Utlämnande av uppgifter till socialtjänstregistren

Den huvudsakliga källan till socialtjänstregistren är kommunerna, främst socialnämnderna (motsvarande). En annan källa är SCB:s register.

Enligt gällande bestämmelser i 12 kap. 5 § SoL respektive 15 a § LSS har socialnämnderna en skyldighet att, enligt vad regeringen närmare föreskriver, lämna personuppgifter till Socialstyrelsen för angelägna statistiska ändamål.

I förarbetena till 1980 års socialtjänstlag anges att betydande restriktivitet ska iakttas när det gäller att infordra individrelaterade statistiska uppgifter från socialnämnderna.⁷ Detta bör endast ske när det är påkallat av verkligt angelägna samhällsbehov. Det ankommer på regeringen att besluta om detta.

Uppgiftsskyldigheten och vilka uppgifter som omfattas av skyldigheten har reglerats närmare av regeringen i förordningen (1981:1370) om skyldighet för socialnämnderna att lämna statistiska uppgifter och förordningen (2004:16) om utlämnande av uppgifter som avser stöd och service till vissa funktionshindrade.

Regeringen har vidare i förordningarna bemyndigat Socialstyrelsen att besluta kompletterande föreskrifter. Socialstyrelsen har med

⁷ Prop. 1979/80:1 Del A s. 570 f.

stöd av förordningarna meddelat följande föreskrifter om datainsamlingen till registren:

- Socialstyrelsens föreskrifter (SOSFS 2005:21) om kommunens skyldighet att lämna uppgifter om statistik om stöd och service till vissa funktionshindrade
- Socialstyrelsens föreskrifter (HSLF-FS 2015:30) om socialnämndernas skyldighet att lämna statistiska uppgifter om ekonomiskt bistånd
- Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (HSLF-FS 2016:3) om socialnämndernas skyldighet att lämna statistiska uppgifter om insatser för barn och unga
- Socialstyrelsens föreskrifter (HSLF-FS 2016:86) om socialnämndernas skyldighet att lämna statistiska uppgifter om insatser till äldre och personer med funktionshinder.

Beträffande registret över tvångsvård enligt LVM har Socialstyrelsen inte meddelat några föreskrifter utan uppgiftslämnandet regleras enbart av förordningen om skyldighet för socialnämnderna att lämna statistiska uppgifter.

Kommunernas inrapportering av uppgifter till Socialstyrelsen sker elektroniskt. Socialstyrelsen har för ändamålet skapat en rapporteringsportal (Filip) som kommunerna ska använda för att ladda upp uppgifter till Socialstyrelsen på ett säkert sätt.

Uppgifterna skyddas hos Socialstyrelsen av den s.k. statistiksekretessen 24 kap. 8 § OSL. En närmare redogörelse för sekretessen finns i avsnitt 15.3.

15.7 Socialstyrelsens tidigare utredningar och förslag

Den nationella officiella statistiken för socialtjänsten har utretts upprepade gånger. Socialstyrelsen har i flera rapporter och skrivelser till regeringen redogjort för behovet av att kunna samla in mer personnummerbaserade uppgifter, bl.a. om orsak till olika insatser, samt analyserat för- och nackdelar med individ- och personnummerbaserad statistik vid jämförelser med mängdstatistik. Socialstyrelsen har vidare vid upprepade tillfällen hemställt hos regeringen om en ut-

vidgad nationell och personnummerbaserad statistik för socialtjänsten. Av intresse är följande rapporter och skrivelser:

- Övergång till individbaserad statistik över vård och omsorg/stöd och service – analys av vissa integritets- och sekretessfrågor (2001)
- Individbaserad statistik om kommunernas äldre- och handikappomsorg (2006)
- Förslag till en samlad statistik för missbruks- och beroendevården (2006)
- Hemställan inklusive promemoria om utvidgad statistik för barn- och unga inom socialtjänsten, uppdrag och motiv (2008)
- Utveckling av statistik för barn och unga inom socialtjänsten (2009 och 2010)
- Anmälningar till socialtjänsten om barn och unga – en undersökning om omfattning och regionala skillnader (2012)
- Äldres behov av vård och omsorg. Förslag till nya registeruppgifter från socialtjänst och kommunal hälso- och sjukvård (2013)
- Brottsofferstatistik – förslag till statistikutveckling inom socialtjänst och hälso- och sjukvård (2013)
- Uppdrag att utveckla öppna jämförelser avseende dels socialtjänstens stöd till brottsoffer, dels arbetet mot hemlöshet och utestängning från bostadsmarknaden (2013, delredovisning)
- PM angående behov av ändringar i förordningen om skyldighet för socialnämnderna att lämna statistiska uppgifter avseende insamling till registret över socialtjänstens insatser för barn- och unga (2015)
- Framställan avseende ändring av förordningen om skyldighet för socialnämnderna att lämna statistiska uppgifter och förordningen om den officiella statistiken.

Socialtjänstdatautredningen granskade i sitt betänkande förutsättningarna för att förbättra möjligheterna att framställa nationell statistik inom socialtjänsten i syfte att säkerställa kvaliteten på vård, omsorg och insatser inom socialtjänsten.⁸

⁸ SOU 2009:32.

I det följande följer en sammanfattning av Socialstyrelsens rapporter och förslag. Redogörelsen gör inte anspråk på att vara uttömmande. Socialtjänstdatautredningens betänkande och förslag behandlas i avsnitt 15.8.

15.7.1 Socialstyrelsen om brister i statistiken

För att kunna följa och utvärdera utvecklingen av kvalitet och effektivitet på både nationell och lokal nivå i socialtjänsten behövs god kunskap om invånarnas behov, kommunernas insatser och resultat över tid. Dessa uppgifter dokumenteras i dag lokalt i kommunerna, men bara uppgifter om beslutade insatser samlas in för nationella statistikändamål. Nuvarande nationell statistik visar således vilka insatser som ges men inte vilka behov insatserna ska tillgodose. Inte heller vad insatserna leder till, dvs. vad resultatet av insatserna blir.

Följaktligen saknar Socialstyrelsen betydelsefull information om t.ex. vilket behov äldre personer har av stöd från socialtjänsten för att tillförsäkras en skälig levnadsnivå eller vilka behov hos äldre som leder till en åtgärd från den kommunala hälso- och sjukvården. Det innebär i sin tur att det saknas möjligheter för Socialstyrelsen att utvärdera om vården och omsorgen om äldre utgår från den äldres behov. För att beskriva äldres behov av vård och omsorg med hjälp av nationella registeruppgifter skulle det räcka att samla in uppgifter om det aktuella (bedömda) funktionstillståndet. Med sådana uppgifter är det även möjligt att utvärdera likvärdigheten i insatserna utifrån behovet för att se om det finns andra faktorer än behov som påverkar insatsernas volym och sammansättning, till exempel kön eller utbildningsnivå.

Ett annat område där det saknas betydelsefull information är inom individ- och familjeomsorgen. Barn- och ungdomsstatistiken innehåller information om placerade barn och unga, framför allt uppgifter om under hur lång tid placeringen varat, placeringsform och med stöd av vilket lagrum placeringen beslutats. Däremot saknas information om de barn och unga som fått stöd i form av öppenvårdsinsatser och information om orsakerna till insatserna. Detta avser såväl orsaker som är hänförliga till barnet eller den unge, som till vårdnadshavare. I dagsläget skickar kommunerna på frivillig basis uppgifter gällande öppenvårdsinsatser till Socialstyrelsen i form av mängd-

data. Beträffande orsak bör Socialstyrelsen även få behandla känsliga personuppgifter och uppgifter om lagöverträdelse. Informationen är en förutsättning för att bl.a. kunna utföra analyser, uppföljningar och utvärderingar utifrån registerbaserad statistik och som även kan belysa huruvida specifika insatser som ges till en viss kategori av barn och unga leder till önskat resultat. Ett annat angeläget område för statistik om barn och unga inom socialtjänsten är orosanmälningar om barn, bl.a. anmälningsorsak, anmälare, unika barn och utredningar.⁹ Socialstyrelsen har sedermera valt att avstå från en nationell datainsamling som innefattar individuppgifter om orosanmälningar.¹⁰ Ställningstagandet baserades på att anmälningar kan innehålla substantiella felaktigheter och av den anledningen inte borde samlas i ett nationellt register.

Ett ytterligare område med brister i statistiken är ekonomiskt bistånd. Det saknas en systematiserad och fortlöpande kunskap om orsaker till behov av ekonomiskt bistånd och till vilka ändamål bistånd betalas ut. Uppgift om orsak till behov av ekonomiskt bistånd avser på vilken grund ekonomiskt bistånd betalas ut till hushållet eller individen och att ändamål med utbetalat ekonomiskt bistånd avser till vad ekonomiskt bistånd betalas ut. Insamlingen av uppgifter om orsak till behov av ekonomiskt bistånd samt ändamål bör göras på individnivå och vara baserad på personnummer för de vuxna som ingår i ett hushåll. Detta för att bl.a. synliggöra att flera orsaker till behov av ekonomiskt bistånd kan förekomma i ett och samma hushåll, men också för att underlätta uppföljningar.¹¹

Socialstyrelsen har efterfrågat en samlad personnummerbaserad statistik för missbruks- och beroendevården. Detta skulle innebära väsentligt ökade möjligheter att använda statistiken som grund för analyser och uppföljningar. I avvaktan på att Socialstyrelsen ges möjlighet att behandla personnummerbaserade uppgifter om socialtjänstens missbruks- och beroendevård avser myndigheten att så långt möjligt fortsätta att utveckla den mängdbaserade statistiken.

Socialstyrelsen samlar även in mängdstatistik om brottsoffer. Inom socialtjänsten visar undersökningar att närmare hälften av de totala

⁹ Socialstyrelsen genomförde 2018 en nationell uppföljning över orosanmälningar genom enkäter och intervjuer form av mängdstatistik, se rapporten Anmälningar om barn som far illa eller misstänks fara illa, Nationell kartläggning 2018.

¹⁰ Socialstyrelsen. Hemställen inklusive promemoria om utvidgad statistik för barn- och unga inom socialtjänsten, uppdrag och motiv. Dnr 71-3435-2008.

¹¹ Sedermera har Socialstyrelsen fått stöd för att behandla uppgift om att hälsotillstånd utgjort orsak till och ändamål med ekonomiskt bistånd i förordningen om den officiella statistiken.

insatserna för brottsoffer genomförs som insatser utan behovsprövning. Eftersom sådana insatser inte måste dokumenteras finns i dag brister i dokumentation och statistik. Brottsoffer får ta del av olika insatser, exempelvis rådgivning, ekonomiskt bistånd och boendeinsatser, som skulle behöva samlas in för att få en rättvisande och god bild av insatser för brottsoffer.

Genom att komplettera dagens nationella statistik inom socialtjänsten med information om orsakerna till insatserna kan Socialstyrelsen på en övergripande nivå följa insatsernas resultat. Det är nödvändigt för att främja utvecklingen av en ändamålsenlig, kunskapsbaserad vård och omsorg av god kvalitet inom socialtjänsten.

15.7.2 Socialstyrelsen om brister i mängdstatistik

Socialstyrelsen har vid flera tillfällen i skrivelser till regeringen pekat på behovet av att utvidga individstatistiken rörande socialtjänstens insatser, bl.a. för äldre samt barn och unga. I dag får individdata samlas in endast för en begränsad del av de öppna insatser som barn och unga erhåller. Beträffande äldre får individbaserade uppgifter om insatser samlas in, men inte bakomliggande orsaker till insatsen. Övrig information samlas till stor del in som mängdstatistik på frivillig basis från socialnämnderna, vilket medför att det inte är möjligt att se individens behov.

Vid mängdstatistik knyts insamlade antalsuppgifter till insatser och inte till individen. Denna insamlingsmetod medför att det inte går att redovisa det totala antalet individer i befolkningen som får insatser. En person kan samtidigt ha insatser enligt både socialtjänstlagen och LSS. Personen blir då i statistiken räknad en gång för varje insats. Mängdstatistiken klargör inte om det är en person som har fått ett antal insatser eller om det är ett antal personer som fått en insats var.

Dubbelregistrering förekommer också av personer som samtidigt får insatser av flera huvudmän, t.ex. råd och stöd enligt LSS från regionen och annan sådan insats från kommunen. Vidare kan problem föreligga att i statistiken uppmärksamma sådana dubbelräkningar som kan uppstå när en individ erhåller LSS-insatser i en annan kommun än den som betalar för insatsen. Även de situationer då personer flyttar mellan två kommuner kan innebära att båda kommu-

nerna räknar in personen i de mängduppgifter som lämnas för den nationella statistiken det aktuella året.

Bristerna medför att kunskap inte kan erhållas om den samlade vårdkonsumtionen för personer i olika köns- och åldersgrupper. Det går t.ex. inte att redovisa vilka kombinationer av insatser som olika grupper av personer får. Inte heller kan uppgifter från andra huvudmän, t.ex. uppgifter om hemsjukvård som utförs inom primärvården, knyts till de kommunala insatserna inom vård och omsorg/stöd och service. Det går således inte att följa de personer som får insatser.

15.7.3 Socialstyrelsen om nyttan med personnummerbaserad statistik

Kvaliteten i statistiken ökar

Med hjälp av personnumret kan uppgifternas giltighet kontrolleras ingående och felaktigheter rättas. Exempelvis kan fel upptäckas som innebär att en person har fått fler insatser eller för stor volym av insatser än vad som är rimligt eller möjligt. Partiella bortfall av uppgifter kan lättare upptäckas och åtgärdas genom att uppgifterna knyts till en viss person, t.ex. om avslutsdatum finns för en insats men påbörjandedatum saknas. Vidare kan dubblettposter i de lämnade uppgifterna upptäckas och rensas bort i de fall då personnumret bara får förekomma en gång i redovisningen per insats i en viss verksamhet. Om samma person erhållit insatser från socialtjänsten i två kommuner under samma år p.g.a. flyttning, kan även en nettoräkning av individer göras utifrån ett nationellt perspektiv. Ett personnummerbaserat system gör det vidare möjligt att räkna antalet personer som får olika insatser vid en viss tidpunkt.

Statistiken blir mer flexibel

Genom att samla in personuppgifter till statistiken kan utdata i form av tabeller förändras i takt med att nya informationsbehov uppstår. Man kan t.ex. göra nya kombinationer av variabler i redovisningen eller nya åldersindelningar. Man kan också lätt redovisa antalet nytillkomna eller kvarvarande brukare inom socialtjänsten under ett visst

år genom att jämföra de aktuella personnumren med de som gäller brukarna i föregående års statistikregister.

Statistikens analyspotential ökar

In- och utflödet av personer i vård- och omsorgssystemet kan följas. Genom att personnummer finns för uppgifterna blir det möjligt att följa en och samma person över tiden för att se hur insatserna förändras i karaktär och omfattning.

Personnummerbaserad statistik möjliggör longitudinella studier för definierade grupper av brukare inom socialtjänsten, t.ex. för uppföljning av insatsernas effekt på kort och lång sikt.

Genom statistik som är baserad på individen ges också förutsättningar för sambearbetningar med andra informationssystem som innehåller personuppgifter.

Vidare kan kompletteringar med annan information (t.ex. bakgrundsdata) göras. Undersökningsvariabler som rör grupper av brukare kan t.ex. kopplas ihop med vårdnadshavares bakgrundsdata från andra statistikregister.

Statistiken ger även bättre möjligheter till kommunala jämförelser.

Meningsfull statistik över sammansatta insatser, t.ex. yngre personer med olika insatser inom socialtjänst, hälso- och sjukvården eller stöd och service, kan göras.

Användningen av individregister kombinerat med samarbetsning med andra register medför också möjligheter att använda mer sofistikerade analysmetoder. Därigenom kan man finna hur stora sambanden är mellan olika variabler och finna orsaks- och förklaringsfaktorer till olika förhållanden.

Uppgiftslämnarbördan kan minska

Uppgift om kön och ålder kan direkt härledas ur personnumret och behöver inte som i mängdbaserade statistiksystem rapporteras. Vissa andra variabler behöver inte samlas in från uppgiftslämnarna utan kan påföras personuppgifterna via matchning mot andra statistikregister, t.ex. uppgift om födelseland från registret över totalbefolkningen (RTB) hos SCB. Uppgift om att en viss person tidigare har fått samma eller annan insats kan hämtas från tidigare års statistik-

register och frågan behöver inte ställas till uppgiftslämnarna. I stället för att behöva göra summeringar av individposter till ett flertal fastställda statistikmatriser rapporteras uppgifterna bara en gång.

Statistikproduktionen kan bli mer rationell och kostnadseffektiv

Insamlingen av personuppgifter kan anpassas till uttag ur kommunernas egna dokumentationssystem. Det innebär att en bearbetning av primäruppgifterna till statistik görs först på central nivå och inte i varje kommun för sig. En standardiserad kvalitetskontroll och rättning av uppgifterna kan också ske i ett sammanhang på central nivå för samtliga lämnade uppgifter.

Möjliggör att produktiviteten inom offentlig verksamhet kan mätas

Personnummerbaserad statistik bidrar också till att göra det möjligt att mäta produktiviteten inom offentlig verksamhet. Det är grundläggande för att på ett strategiskt sätt kunna verka för att öka produktiviteten.

Nyttan för medborgarna

En väl utvecklad statistik kan bidra till kunskap som blir ett av flera viktiga underlag i den demokratiska processen, bl.a. kunskapen om vad som görs för medborgarnas skattepengar, hur mycket som görs och för vilka grupper insatser görs. Rättviseaspekten i verksamheten kan belysas genom statistiken, exempelvis vetskapen om insatser ges på lika villkor i en rättvis omfattning och hur utvecklingen ser ut över tid.

Nytta för brukarna och deras anhöriga

Brukare, deras anhöriga eller andra personer såsom förvaltare, god man, personligt ombud, kontaktperson eller brukarorganisation som företräder brukaren ges genom statistiken mer kunskap, exempelvis avseende insatser till äldre. Inflytandet över valet av tjänster ökar ju

mer brukaren vet om vilka insatser som andra grupper får i liknande situation eller med samma behov samt vilken nytta som olika alternativ kan ge. Statistik baserad på individen ger därmed en utökad möjlighet för dessa till påverkan.

Nyttan för forskning och utveckling

Personnummerbaserad statistik ger bättre möjlighet för tillämpad forskning och till professionell utveckling av vård och omsorg, stöd och service. Forsknings- och utvecklingsarbete förutsätter ofta uppgifter som är baserade på individen. För att analysera och utvärdera effekter och resultat i kort och långt perspektiv är det av vikt att kunna följa individer över tid. För detta behövs en individrelaterad statistik, både i form av övergripande årlig statistik och som utgångspunkt för fördjupningsstudier – kvalitetsstudier – som är anpassade för olika ändamål och som ofta ställer krav på sambearbetningar med andra register. De senare studierna görs vanligtvis utifrån ett urval av individer. En lämplig urvalsram för sådana studier är ett nationellt individregister.

Nyttan för inriktning och ledning av verksamheten på kommunal och regional nivå

Individbaserade uppgifter utgör en viktig bas för kommuner och regioner i deras uppgift att planera, följa och analysera den verksamhet som de ansvarar för och resultatet som olika insatser ger. Det behövs därför möjligheter att kunna följa vilka insatser som enskilda individer konsumerar. Grupper av individer bör kunna följas genom hela vårdkedjan och över tiden. Det är också angeläget att kunna följa huvudmännens samlade verksamhet för att kunna diskutera och fatta beslut om gemensamma prioriteringar och resursfördelningar. Kunskap erhålls även genom nära kontakt med bl.a. de lokala brukarorganisationerna.

För att nyttan för kommuner och regioner ska uppnås måste en regelbunden återrapportering (genom tabeller, publikationer eller via databaser) ske av den information som samlats in till den nationella nivån. De beslut som fattas ska ske utifrån analyser av god kvalitet, vilket förutsätter tillgång till relevant statistik. Statistiska upp-

gifter kan t.ex. tjäna som underlag för prioriteringsbeslut. För att veta, om resurserna fördelas så att personer med störst behov också får det mest omfattande insatserna, måste det finnas systematisk kunskap om vem som får vilka insatser.

Nytan för verksamheten på central nivå

Av särskild vikt är att belysa rättvis och lika behandling av insatser samt i vilken mån verksamheten är effektiv, dvs. i vilken grad målen för verksamheten uppnås i förhållande till insatta resurser. Med den mängdbaserade statistiken är det inte möjligt att följa upp verksamheten utifrån de nationella målen om rättvisa och lika behandling i vården och omsorgen eller med avseende på effektivitet i resursutnyttjandet, eftersom uppgifter saknas om brukarnas funktionsförmåga och om olika förhållanden i brukarens omgivning.

15.7.4 Socialstyrelsen om risker med personnummerbaserad statistik

I Socialstyrelsens rapporter och skrivelser identifierar myndigheten risker vid personnummerbaserad statistik, vilka sammanfattas i detta avsnitt.¹² I det följande har EU:s dataskyddsförordning beaktats i stället för den tidigare personuppgiftslagen som var tillämplig när flera av rapporterna och skrivelserna skrevs.

En uppgift om att en viss individ har fått vård eller annat stöd på grund av sitt missbruk utgör en s.k. känslig personuppgift enligt EU:s dataskyddsförordning. Blotta vetskapen om att en sådan uppgift samlas in för statistiska ändamål kan av en individ upplevas som en kränkning av integriteten, trots att uppgiften hanteras med sekretess och inte används på obehörigt sätt. Det gäller oavsett om det finns en möjlig risk eller ej för att uppgiften kan användas på ett otillbörligt sätt.

Det finns dock en tänkbar risk för att känsliga personuppgifter kan röjas i strid med de sekretessbestämmelser som gäller för uppgifterna, vilket skulle kunna medföra en faktisk integritetskränkning för den enskilde. Ett sådant fall skulle t.ex. kunna inträffa om en

¹² Se särskilt Socialstyrelsen (2001). Övergång till individbaserad statistik över vård och omsorg/stöd och service – analys av vissa integritets- och sekretessfrågor, kap. 2.3–2.5.

obehörig person av misstag fick tillgång till uppgifterna. För att hindra att en sådan situation uppstår har Socialstyrelsen rigorösa säkerhetsrutiner vid insamling och fortsatt behandling av personuppgifter för statistiska ändamål. Något otillåtet röjande av känsliga personuppgifter från Socialstyrelsens statistikregister har heller aldrig påvisats.

Statistiken omfattar personer som i något avseende har behov av samhällets stöd och som därmed skiljer ut dem från den övriga befolkningen. Denna riskkomponent är en viktig utgångspunkt vid en riskbedömning

Följande punkter tar, enligt Socialstyrelsen, fasta på olika risker för integritetskränkningar i Socialstyrelsens nationella officiella statistik inom socialtjänsten.

- Personuppgifter används för annat ändamål än vård och omsorg, stöd och service. Ett argument mot att registrera personuppgifter för statistik- och forskningsändamål som förts fram av funktionshinderrörelsen är att man då ”bryter en överenskommelse mellan brukaren och vårdgivaren”. Uppgiftsinsamlingen innebär att det förs in ett nytt moment i relationen mellan parterna, som inte handlar om anledningen till att den enskilde söker samhällets stöd eller hjälp. Mot denna uppfattning har i Socialstyrelsens samrådsdiskussioner framförts att det i stället handlar om ett trepartsförhållande bestående av vård- och omsorgstagaren, biståndsbedömaren/vårdgivaren och medborgarna/samhället. Den sistnämnda parten är finansär av de insatser som ges, och för denne finns därmed ett legitimt intresse av viss kunskap om de insatser som ges. Kunskapen kan t.ex. avse volymen, kostnaderna och resultatet avseende de gjorda insatserna.
- Obehöriga kan få tillgång till uppgifter och orsaka skada för den enskilde. En komponent gäller på vilka sätt det kan förhindras att uppgifter sprids till obehöriga. Här åsyftas de sekretess- och säkerhetsmässiga aspekterna. En annan komponent, som också en stor del av diskussionen har ägnats åt, är att försöka ringa in och strukturera upp vilken typ av negativa effekter som kan drabba den enskilde, om uppgifter om honom eller henne kommer i orätta händer. Det möjliga ”skadepanoramata” kan beskrivas på olika sätt. En konsekvens skulle kunna vara att det uppstår en för individen generande kunskaps spridning. Med detta avses t.ex. att integritetskänslig information sprids utanför den enskildes privata krets

eller socialtjänstens verksamhet. Det kan innebära att andra personer i omgivningen bemöter och behandlar den berörda personen på ett mer eller mindre negativt sätt. En större negativ konsekvens kan vara att den enskilde drabbas av skada. Den kan vara av psykisk eller psykologisk art, dvs. att personen upplever ett lidande av att integritetskänslig information blivit känd av andra. Det kan också tänkas uppstå en skada av ekonomisk art eller en påverkan på den enskildes arbetssituation.

- Känsligheten varierar beroende på typ av uppgift. I diskussionen om olika uppgifters grad av känslighet har uppgifter om brukarens funktionsförmåga ansetts tillhöra de mest känsliga. Bakgrunds-uppgifter som t.ex. ålder och kön torde vara betydligt mindre kontroversiella.
- Personnummerbaserad statistik kan leda till ifrågasättande av resurser för vård och omsorg. Ett skäl som anförts i diskussionen som en risk med en personuppgiftsbaserad statistik över vård och omsorg/stöd och service är att den, genom sin möjlighet till flexibel och pregnant redovisning, skulle kunna ge som effekt att resurser till vissa brukargrupper kommer att ifrågasättas. Statistiken kommer, fullt utbyggd, att kunna visa betydligt tydligare än i dag hur resurser, utförda insatser och antal berörda brukare hänger samman. Därmed skulle det bli lättare att ifrågasätta omfattningen av resurser till vissa brukargrupper och ställa krav på andra prioriteringar. Det är inte omöjligt att en sådan fråga skulle kunna aktualiseras av en bättre statistik. Själva syftet med en utveckling av statistiken över vård och omsorg/stöd och service är dock att alla berörda parter i samhället ska kunna få en god kunskap om verksamheten. Att olika delar av den offentliga verksamheten genomlysas och i en öppen och demokratisk process relateras till varandra är, enligt Socialstyrelsens bedömning, snarast att se som ett angeläget mål och inte som en risk.
- Människor kan känna olust över att finnas i register. Ett skäl som anförts mot att införa en individbaserad statistik över vård och omsorg om äldre och stöd och service till personer med funktionshinder är att det kan skapa en olust hos vissa över att uppgifter som rör honom/henne kan hamna eller de facto hamnar i ett sådant register. En sådan olust kan finnas hos vissa personer även om de inte befärrar att registrets uppgifter kommer ut eller

att de drabbas av andra negativa konsekvenser. Också detta argument har vänts och vridits på i samrådsdiskussionerna. Det är otvivelaktigt så, att vissa personer kommer att uppleva denna olust, stark eller svag, kort- eller långvarig. Ingen kan rimligen kvantifiera denna problematik. Socialstyrelsens uppfattning är att detta problem åtminstone kan mildras i stor utsträckning med olika åtgärder. En sådan är att begränsa uppgiftsinnehållet i ett förslaget personregister, en annan att tydligt informera om sekretesskyddet för uppgifterna och den mycket strikta behandlingen och användningen av uppgifterna. Helt och hållet kommer dock inte olusten hos vissa personer att kunna undanröjas.

- Ökad risk för missbruk av personuppgifter i register om samhällssystemet förändras i icke-demokratisk riktning. Denna punkt aktualiserades av företrädare för funktionshinderorganisationerna. De vill uppmärksamma risken för att personuppgifter om olika grupper i samhället kan komma att missbrukas på ett medvetet sätt, om en icke-demokratisk regim får tillgång till informationen. Socialstyrelsen anser att denna fråga har en mer principiell innebörd. Problemformuleringen kan ju sägas gälla all den personinformation som i dag finns registrerad på olika håll i samhället, både inom privat och offentlig verksamhet.
- Risk finns att brukares förtroende för vårdens utövare minskar. Om en person med behov av vård eller annat stöd p.g.a. sitt missbruk upplever ett obehag av att uppgift om hans/hennes missbruk och den insats som ges samlas in för statistiska ändamål, kan det innebära att personen ifråga drar sig för att söka hjälp, eller i värsta fall inte söker hjälp alls. Det finns en risk att man upplever sig som utsatt för en kontroll snarare än att man får hjälp. För att hindra att en sådan situation uppstår krävs bl.a. en tydlig information om ändamålet med uppgifterna, dvs. enbart statistik och forskning, samt att säkerheten i behandlingen av uppgifterna är rigorös.
- Möjligheten att få vård under anonymitet påverkas. Det finns på många håll inom socialtjänsten en strävan efter att underlätta för hjälpsökande och att tillhandahålla insatser utan behovsprövning och registrering. Detta är möjligt eftersom dokumentationsskyldighet enligt socialtjänstlagen när det gäller genomförandet av insatser är begränsad till individuellt behovsprövade insatser. För-

slag om en statistik som täcker t.ex. hela missbruks- och beroendevården innefattar bl.a. en uppgiftsskyldighet för samtliga specialiserade behandlingsenheter som bedriver missbrukarvård. För att kunna fullgöra uppgiftsskyldigheten kommer även de verksamheter som i dag inte omfattas av dokumentationsskyldigheten att registrera uppgifter. Detta gäller även öppen vård som privata utförare och ideella organisationer bedriver med tillstånd enligt 7 kap. 1 § SoL. Det innebär en risk för att personer med missbruk eller beroende drar sig för att söka hjälp eller inte söker hjälp alls. Om behandlingsenheter, trots uppgiftsskyldigheten, ändå fortsätter att tillämpa en praxis med vård under anonymitet kommer det leda till ett visst bortfall i statistiken.

15.7.5 Socialstyrelsen vill ha en utökad personuppgiftsbaserad statistik

Socialstyrelsen har vid upprepade tillfällen i rapporter och skrivelser, så sent som 2019, pekat på behovet av att utvidga individstatistiken rörande socialtjänstens insatser.¹³ I dag får individdata samlas in endast för en begränsad del av de öppna insatser som olika målgrupper inom socialtjänsten och unga erhåller. Övrig information samlas till stor del in som mängdstatistik på frivillig basis från socialnämnderna, vilket medför att det inte är möjligt att se individens behov.

15.7.6 Socialstyrelsen om behovet av författningsändringar

Socialstyrelsen har i flera skrivelser och rapporter redogjort för behovet av författningsändringar för en utökad personuppgiftsbaserad nationell officiell statistik. I en delrapport från 2009 där behovet av en utvidgad datainsamling redovisades anför Socialstyrelsen att även kommunerna är intresserade av en sådan statistik eftersom den behövs

¹³ Socialstyrelsen (2019). Framställan avseende ändring av förordningen (1981:1370) om skyldighet för socialnämnderna att lämna statistiska uppgifter och förordningen (2001:100) om den officiella statistiken.

för deras verksamhetsuppföljning.¹⁴ De hinder som diskuterades gällde främst förändringar i regelverken.

Under de efterföljande åren har Socialstyrelsen lämnat flera förslag som alla har samma inriktning – den officiella statistiken ger endast en begränsad bild av de insatser som ges till t.ex. barn, unga och äldre, och borde utvidgas.¹⁵ När det gäller s.k. orosanmälningar anser myndigheten dock att det fanns skäl att avstå från en nationell datainsamling som innefattar individuppgifter.¹⁶ Ställningstagandet baseras på att orosanmälningar kan innehålla substantiella felaktigheter och av den anledningen inte borde samlas i ett nationellt register.

Socialstyrelsen sammanställde 2015 en promemoria avseende vilka ändringar i förordningen om skyldighet för socialnämnderna att lämna statistiska uppgifter som myndigheten ansåg vara befogade.¹⁷ I promemorian framhölls bl.a. att Socialstyrelsens nuvarande statistik inte kan beskriva socialtjänstens verksamhet korrekt, samt att barn- och ungastatistiken är nödvändig som kunskaps- och planeringsunderlag för att kunna förbättra den sociala barn- och ungdomsvården.

I en skrivelse till regeringen från oktober 2019 lyfter Socialstyrelsen särskilt behovet av en personuppgiftsbaserad statistik för barn och unga samt presenterar nödvändiga författningsändringar och en genomförd konsekvensanalys.¹⁸

I det följande sammanfattas Socialstyrelsens identifierade behov av författningsreglering.

Beträffande statistik om äldre är det Socialstyrelsens uppfattning att det krävs en ändring i förordningen om den officiella statistiken för att uppgifter om funktionstillstånd hos äldre ska kunna behandlas. Däremot bedömer Socialstyrelsen att kommunernas uppgifts-

¹⁴ Socialstyrelsen (2019). Framställan avseende ändring av förordningen (1981:1370) om skyldighet för socialnämnderna att lämna statistiska uppgifter och förordningen (2001:100) om den officiella statistiken. s. 8.

¹⁵ Socialstyrelsen. Utveckling av statistik för barn och unga inom socialtjänsten. Delredovisning nr 2. Mars 2010. Dnr 3435/2008; Anmälningar till socialtjänsten om barn- och unga. En undersökning om omfattning och regionala skillnader, 2012.

¹⁶ Socialstyrelsen. Hemställan inklusive promemoria om utvidgad statistik för barn- och unga inom socialtjänsten, uppdrag och motiv. Dnr 71-3435-2008.

¹⁷ Socialstyrelsen. PM angående behov av ändringar i förordningen (1981:1370) om skyldighet för socialnämnderna att lämna statistiska uppgifter avseende insamling till registret över socialtjänstens insatser för barn- och unga. Dnr 5.1-22750/2015.

¹⁸ Socialstyrelsen. Framställan avseende ändring av förordningen (1981:1370) om skyldighet för socialnämnderna att lämna statistiska uppgifter och förordningen (2001:100) om den officiella statistiken, oktober 2019.

skyldighet enligt förordningen om skyldighet för socialnämnder att lämna statistiska uppgifter rymmer uppgift om funktionstillstånd.

Det finns inte någon skyldighet för kommunerna att lämna uppgifter om insatser till brottsoffer för nationell statistik. För att garantera en heltäckande rapportering bedömer Socialstyrelsen att förordningen om skyldighet för socialnämnderna att lämna statistiska uppgifter måste ändras och åtföljas av anpassningar i Socialstyrelsens föreskrifter. Därefter avser Socialstyrelsen påbörja ett arbete med att reguljärt samla in statistik som kan belysa insatser för brottsoffer.

Inom individ- och familjeomsorgen får individdata samlas in endast för en begränsad del av de öppna insatser som barn och unga erhåller. Övrig information samlas till stor del in som mängdstatistik på frivillig basis från socialnämnderna, vilket medför att det inte är möjligt att se individens behov. Socialstyrelsen anser därför att socialnämndernas uppgiftsskyldighet i förordningen om skyldighet för socialnämnderna att lämna statistiska uppgifter utökas till att omfatta fler öppna insatser för barn och unga än förordnande av kontaktperson. Dessutom ser myndigheten att det är av vikt att samla in uppgifter om orsaker till insatser, detta avseende såväl orsaker hänförliga till barnet eller den unge som till vårdnadshavaren. För att detta insamlade ska bli ändamålsenligt är det nödvändigt att kunna behandla känsliga personuppgifter och uppgifter om lagöverträdelser m.m. Beträffande barn och unga anser Socialstyrelsen att känsliga personuppgifter som kan framgå ur variabeln orsak till insats bör få samlas in, men det kräver ändringar i förordningen om den officiella statistiken.

I förordningen om skyldighet för socialnämnderna att lämna statistiska uppgifter framgår inte vilka uppgifter som ska samlas in för att användas till officiell statistik. Som exempel kan nämnas uppgiftsskyldigheten om ekonomiskt bistånd, varav inte framgår vilka områden inom socialtjänsten som omfattas av uppgiftsskyldigheten. De uppgifter som kommunerna i dag lämnar till Socialstyrelsen framgår i stället av Socialstyrelsens föreskrifter.

Socialstyrelsen anser att det inte är tillfredställande att uppgifter om enskilda som samlas in för framställning av statistik inom socialtjänsten enbart ska bestämmas genom Socialstyrelsens myndighetsföreskrifter. Det gäller samtliga de områden inom socialtjänsten som omfattas av förordningen om skyldighet för socialnämnderna att lämna statistiska uppgifter. I stället bör det regleras i en förordning, där det klart framgår vilka uppgifter om enskilda som ska omfattas

av uppgiftsskyldigheten. Detta kan göras genom ändringar i nu gällande förordning om skyldighet för socialnämnderna att lämna statistiska uppgifter eller genom en separat förordning för varje socialtjänstregister eller statistikområde.

15.8 Socialtjänstdatautredningen

Regeringen gav år 2007 en särskild utredare i uppdrag att se över hur behandlingen av personuppgifter inom socialtjänsten skulle regleras samt lämna de förslag till författningsändringar som utredaren ansåg behövliga för att åstadkomma en välfungerande och sammanhållen reglering av området. Regleringen skulle vidare syfta till att förbättra möjligheterna att framställa nationell statistik inom socialtjänsten och göra verksamhetsuppföljning samt säkerställa kvaliteten på vård, omsorg och insatser inom socialtjänsten.¹⁹

I direktiven till utredaren anförde regeringen bl.a. följande:

Ett viktigt underlag för utformningen av socialtjänstens verksamhet och insatser är en ändamålsenligt uppbyggd statistik. Statistiken kan användas som underlag för olika beslut som är av betydelse för enskilda individer som har behov av vård, omsorg och insatser inom bl.a. socialtjänsten. Detta gäller såväl de beslut som fattas på nationell nivå som de beslut som fattas på kommun- och landstingsnivå. Många av dessa beslut förutsätter tillgång till relevant statistik. Exempelvis behövs statistik för att mäta effekter av olika insatser och de resultat som uppnås. Utan sådana mätningar är det svårt att systematiskt och fortlöpande utveckla och säkra kvaliteten inom bl.a. socialtjänsten [...].²⁰

Det kan starkt ifrågasättas om den nuvarande mängdbaserade statistiken liksom bristen på uppgifter om t.ex. vilka insatser som ges, kan anses uppfylla de krav som bör kunna ställas på informationens innehåll, kvalitet och flexibilitet. Enligt regeringens mening behöver det klargöras både i vilken mån personnummerbaserad statistik kan fylla dessa behov på ett mer ändamålsenligt sätt och hur förutsättningarna för att framställa sådan statistik, i den mån det lämpligen bör ske, kan förbättras.²¹

Utredningen, som tog sig namnet Socialtjänstdatautredningen, lämnade sitt slutbetänkande i mars 2009.²² I betänkandet föreslog Socialtjänstdatautredningen en ny lag om behandling av personuppgifter

¹⁹ Dir. 2007:92.

²⁰ SOU 2009:32 s. 424.

²¹ SOU 2009:32 s. 432.

²² SOU 2009:32.

inom socialtjänsten samt en ny lag om Socialstyrelsens behandling av personuppgifter.

Socialtjänstdatautredningen tog som sin utgångspunkt att socialtjänsten ska kunna bedrivas så effektivt som möjligt samtidigt som enskilda personers integritetsintressen tas tillvara. Socialtjänstdatautredningens överväganden resulterade i bedömningen att både kommuner och privata utförare behöver vidare möjligheter för behandling av personuppgifter för både verksamhetsuppföljning och statistik. Bl.a. föreslog Socialtjänstdatautredningen att socialtjänsten respektive hälso- och sjukvården ska få behandla personuppgifter för gemensamma verksamhetsuppföljningar mellan de båda verksamhetsområdena.

Socialtjänstdatautredningen föreslog också att personuppgifter inom socialtjänsten respektive hälso- och sjukvården skulle få behandlas för gemensam verksamhetsuppföljning mellan de båda verksamhetsområdena på central nivå hos Socialstyrelsen.

Beträffande frågan om nationell officiell statistik för socialtjänsten delade Socialtjänstdatautredningen Socialstyrelsens uppfattning som framförts i ett flertal rapporter om fördelarna med personnummerbaserad statistik jämfört med mängdbaserad sådan. Socialtjänstdatautredningen delade även Socialstyrelsens avvägningar i rapporterna mellan det allmännas intressen av att erhålla uppgifter om den enskilde individen och den enskildes integritet, och fann att övervägande skäl talade för en ny författningsreglering som inte hindrar användandet av personnummerbaserad nationell statistik i en ökad utsträckning än vad som råder i dag inom socialtjänsten. Någon närmare konsekvensutredningen genomfördes dock inte av Socialtjänstdatautredningen utan den tog i huvudsak fasta på Socialstyrelsens bedömningar.

I den föreslagna lagen om Socialstyrelsens behandling av personuppgifter som Socialtjänstdatautredningen presenterade går att utläsa att Socialstyrelsen skulle få behandla personuppgifter för ett flertal ändamål utöver statistik, såsom uppföljning, utvärdering samt utveckling och säkring av kvalitet och tillsyn. Personuppgifter skulle också få behandlas för att genomföra gemensam uppföljning, utvärdering och kvalitetssäkring av socialtjänst och hälso- och sjukvård.

Den föreslagna lagen skulle för övrigt gälla för annan statistik än officiell statistik som fortsättningsvis skulle regleras i lagen och förordningen om den officiella statistiken.

Kommunerna har i dag, enligt 12 kap. 5 § SoL och 15 a § LSS, en skyldighet att lämna personuppgifter för ”angelägna statistiska ändamål” till Socialstyrelsen. Socialtjänstdatautredningen föreslog en utökad skyldighet för kommunerna att även lämna uppgifter för annan statistik samt för uppföljning, utvärdering och kvalitetssäkring.

Socialtjänstdatautredningen föreslog vidare att förordningen om skyldighet för socialnämnderna att lämna statistiska uppgifter samt förordningen om utlämnande av uppgifter som avser stöd och service till vissa funktionshindrade skulle upphöra att gälla och ersättas med ett antal nya förordningar. Dessa skulle komplettera den nya föreslagna lagen om Socialstyrelsens behandling av personuppgifter och innehålla bl.a. uppgift om kategorier av uppgifter som Socialstyrelsen får behandla samt uppgiftsskyldigheter för kommunerna. Socialtjänstdatautredningen föreslog följande förordningar.

- Förordningen om Socialstyrelsens behandling av personuppgifter om ekonomiskt bistånd
- Förordningen om Socialstyrelsens behandling av personuppgifter om insatser för barn och unga
- Förordningen om Socialstyrelsens behandling av personuppgifter om insatser för personer med missbruks- och beroendeproblematik
- Förordningen om Socialstyrelsens behandling av personuppgifter om insatser för stöd och service till funktionshindrade
- Förordningen om Socialstyrelsens behandling av personuppgifter om insatser för äldre och personer med funktionsnedsättning m.fl.
- Förordningen om Socialstyrelsens behandling av personuppgifter om insatser för brottsoffer.

Socialtjänstdatautredningen stannade vid att föreslå att ge Socialstyrelsen ett bemyndigande att, i samråd med Sveriges Kommuner och Landsting (numera Sverige Kommuner och Regioner, SKR), närmare förordna om vilka personuppgifter som får behandlas i stället för en detaljreglering i varje förordning. Att detaljreglera en sådan fråga på lag- eller förordningsnivå ansåg Socialtjänstdatautredningen otympligt och omodernt.

Definitionen av socialtjänst i 7 kap. 4 § sekretesslagen (1980:10) (numera 26 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen) ansåg Socialtjänstdatautredningen behövde kompletteras så att den även skulle omfatta uppföljning, utvärdering och kvalitetssäkring av allmän eller enskild socialtjänst. Socialtjänstdatautredningen föreslog ett par ytterligare ändringar i sekretesslagstiftningen.

Socialtjänstdatautredningens förslag realiserades aldrig. De författningar som utredningen hade att granska gäller alltjämt i dag med samma innehåll och begränsningar.

Det har gått en sådan lång tid sedan Socialtjänstdatautredningen presenterade sina förslag att det varit svårt att få klarhet i den bakomliggande orsaken till att en ny ”socialtjänstdatalag” och en ny lag för regleringen av den nationella statistiken för socialtjänsten aldrig ledde till ett förslag som presenterades riksdagen. Den sannolika anledningen är emellertid den kritik som både Datainspektionen och Socialstyrelsen riktade mot förslagen och som redovisas i efterföljande avsnitt. Kritiken är hänförlig till bristande analyser av både behov och konsekvenser för enskildas personliga integritet.

Det skulle dröja till 2011 innan en ny utredning, Utredningen om rätt information i vård och omsorg tog sig an frågan om en ny reformerad lagstiftning för socialtjänstens behandling av personuppgifter.²³ Den utredningen hade emellertid inte ett uppdrag att lägga fram förslag om en utökad nationell statistik för socialtjänsten (se avsnitt 15.9).

15.8.1 Datainspektionens remissyttrande

Vid remissbehandlingen av Socialtjänstdatautredningens betänkande anförde Datainspektionen i sitt remissyttrande att den välkomnade en tydligare reglering av socialtjänstens behandling av personuppgifter, men avstyrkte förslagen i de delar som avsåg

- en utökning av möjligheterna och skyldigheterna för socialtjänsten att lämna personuppgifter till Socialstyrelsen, och
- en utökning av möjligheterna för socialtjänsten, hälso- och sjukvården och Socialstyrelsen att utbyta personuppgifter vid verksamhetsuppföljning.

²³ SOU 2014:23.

Datainspektionen höll med om att det låg i allas intresse att socialtjänsten blir mer effektiv, att kvaliteten på insatser inom socialtjänsten säkerställs och att detta även ska gälla vid samverkan mellan socialtjänsten och hälso- och sjukvården.

De förändringar som Socialtjänstdatautredningen föreslog innebar emellertid enligt Datainspektionen att utlämnandet av personuppgifter från socialtjänsten och hälso- och sjukvården skulle öka i betydande omfattning. Därvid syftade de största nyheterna i förslagen inte till att förbättra insatserna för den enskilde direkt utan, menade Datainspektionen, endast indirekt genom att verksamheterna förutsätts kunna förbättras genom ett omfattande utbyte av uppgifter om klienter och patienter i verksamheterna.

Datainspektionen ifrågasatte därför om förslagen kan rättfärdiga en så omfattande kartläggning, i samling, spridning och hantering av uppgifter på individnivå om en så stor andel av landets befolkning som Socialtjänstdatautredningen haft att föreslå en reglering kring.

Datainspektionens främsta kritik avsåg bristen på en redovisning av vilka proportionalitetsbedömningar som låg till grund för ett sådant omfattande informationsutbyte av integritetskänsliga uppgifter om vård- och omsorgstagare. Datainspektionen ansåg att förslagen måste anses som ett ”paradigmskifte” i den meningen att Socialtjänstdatautredningen utan närmare överväganden i fråga om proportionalitet, ”lämnar den försiktighet och det integritetsskyddsperspektiv som hittills präglat lagstiftningen inom socialtjänsten och sjukvården”.

Som exempel på bristen på proportionalitetsbedömning i förslagen lyfte Datainspektionen fram de föreslagna ändringarna i socialtjänstlagen. Socialnämnderna ska enligt nuvarande reglering i socialtjänstlagen lämna ut personuppgifter till Socialstyrelsen för ”angelägna statistiska ändamål” (12 kap. 5 §). I Socialtjänstdatautredningens föreslagna lydelse skulle socialnämnderna till Socialstyrelsen i stället lämna ut sådana personuppgifter ”som styrelsen behöver i sin verksamhet”.

Datainspektionen ansåg att med hänsyn till det föreliggande underlaget från utredningen, den inte kunde ställa sig bakom de delar av förslaget som innebar en utökning av skyldigheterna och möjligheterna att lämna och utbyta personuppgifter.

15.8.2 Socialstyrelsens remissyttrande

Av intresse i sammanhanget är även Socialstyrelsens remissyttrande över Socialtjänstdatasutredningens förslag.²⁴ Socialstyrelsens yttrande är tämligen omfattande, men av sådant intresse i sammanhanget att stora delar redovisas. Redovisningen är dock avgränsad till de synpunkter som Socialstyrelsen framför om förslagen till verksamhetsuppföljning av och statistik om socialtjänsten.

Socialstyrelsen underströk i sitt yttrande betydelsen av att myndigheten får ett nytt författningsstöd för att behandla personuppgifter och att det är en nödvändig förutsättning för att myndigheten på olika sätt ska kunna följa socialtjänstfrågornas utveckling och socialtjänstens arbete på nationell nivå. Vidare uppgav Socialstyrelsen att det är bra att socialtjänstens stöd för att behandla personuppgifter ses över och att det utvidgas.

Socialstyrelsen välkomnade också ambitionen att i lagstiftningen öppna upp för möjligheten att kunna göra gemensamma verksamhetsuppföljningar mellan socialtjänsten och hälso- och sjukvården.

Socialstyrelsen riktade dock även kritik mot utredningen och anförde bl.a. att motiveringarna till förslagen var alltför kortfattade och svepande, varför det ofta inte är möjligt annat än att förmoda hur dessa är tänkta att fungera. Det saknades också enligt Socialstyrelsen genomgående en analys av hur förslagen förhåller sig till Europaparlamentets och rådets direktiv 95/46/EG av den 24 oktober 1995 om skydd för enskilda personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter (dataskyddsdirektivet) och EU-förordningen om gemenskapsstatistik.

Socialstyrelsen tillstyrkte emellertid förslaget till en ny lag som specifikt reglerar Socialstyrelsens behandling av personuppgifter inom socialtjänsten, men ansåg att lagen måste utformas annorlunda för att Socialstyrelsen ska kunna fullgöra myndighetens uppgifter och möta de utvecklingskrav som finns från såväl regeringen som kommuner och regioner och allmänhetens sida.

Socialtjänstdatautredningen hade valt att dela upp regleringen av personuppgiftsbehandlingen för statistikändamål på två olika regelverk. Den ena regleringen avsåg officiell statistik och den andra s.k. annan statistik. Socialstyrelsen motsatte sig denna uppdelning och ansåg att all statistik behöver regleras tillsammans, antingen inom

²⁴ Socialstyrelsen. Yttrande över SOU 2009:32, 2009-08-25, dnr 60-4823/2009.

ramen för en särskild lag eller inom lagen och förordningen om den officiella statistiken. Socialstyrelsen menade att ett lämpligt alternativ skulle vara att utforma lagen på samma sätt som lagen (1998:543) om hälsodataregister.

Att uppgifter från kommunerna ska kunna behandlas för både ändamålen statistik och verksamhetsuppföljning ansåg Socialstyrelsen ologiskt och ställde sig frågande till varför samma uppgifter ska samlas in för olika ändamål. Lagen om den officiella statistiken avser såväl officiell statistik som ”annan statistik”. Gränsdragningen är enligt Socialstyrelsen problematisk, men framhöll att det inte är ändamålet för behandlingen av personuppgifter som är avgörande för huruvida det rör sig om officiell statistik eller inte. Avgörande är enligt Socialstyrelsen vilka procedurer och kvalitetssäkringsmoment som tillämpas på data.

Socialstyrelsen erinrade att inom ramen för regeringens direktiv om vilka ämnesområden det ska produceras officiell statistik har Socialstyrelsen inom sitt ansvarsområde ett stort mått av frihet att avgöra vad som ska utgöra officiell statistik och inte.

Socialstyrelsen bedriver statistikverksamhet vid en särskild avdelning. Statistiken omfattas av den s.k. statistiksekretessen (24 kap. 8 § OSL). En statistikansvarig myndighets verksamhet för framställning av statistik ska, enligt 10 § förordning (2001:100) om den officiella statistiken, vara organiserad så att den är avgränsad från myndighetens verksamhet i övrigt.

Utredningens förslag innebar enligt Socialstyrelsen att myndigheten skulle behöva två avdelningar, varav den ena enligt den föreslagna ordningen skulle behöva ett särskilt sekretesskydd för verksamhetsuppföljning och en särskild personuppgiftsbehandlingsreglering. Socialstyrelsen erinrade att statistiksekretessen som gäller i statistikverksamheten dit uppgifterna först ska tas emot inte tillåter utlämnanden för uppföljnings-, utvärderings- och kvalitetssäkringsändamål. Vidare ifrågasatte Socialstyrelsen ur integritetssynpunkt och med tanke på uppgiftslämnarbördan för kommunerna om det är lämpligt att data samlas in eller hanteras i flera versioner.

Socialstyrelsen hade synpunkter även på utredningens förslag till uppgiftsskyldigheter för kommunerna, bl.a. ändringarna i 12 kap. 5 § SoL respektive 15 a § LSS. Socialstyrelsen anförde att de delar av socialtjänstens verksamhet som inte omfattas av dokumentationsplikt, och där socialtjänsten inte får dokumentera några personupp-

gifter, får Socialstyrelsen inte begära in personuppgifter. Det är av det skälet Socialstyrelsen i stället samlar in mängduppgifter.

Socialstyrelsen framhöll att även i andra sammanhang är det viktigt att kunna inhämta mängduppgifter. Det gäller dels i de fall då Socialstyrelsen inte behöver uppgifter på mer detaljerad nivå och då inte heller ska behandla fler personuppgifter än vad som behövs, dels då det av effektivitetsskäl kan vara att föredra. Även om förslagen gav Socialstyrelsen sådana möjligheter att ta in mängduppgifter, ansåg myndigheten att det skulle vara värdefullt om det i det fortsatta lagstiftningsarbetet också kunde uttalas, om än inte i författningstexten, att även mängduppgifter omfattas av uppgiftsskyldigheten.

Socialstyrelsen hade vidare invändningar mot Socialtjänstdatautredningens förslag att reglera Socialstyrelsens behandling av nationell statistik i sex kompletterande förordningar till den föreslagna lagen om Socialstyrelsens behandling av personuppgifter. Lagen och förordningarna inbegriper inte officiell statistik som i stället regleras av lagen respektive förordningen om den officiella statistiken. På detta sätt hade Socialtjänstdatautredningen, ansåg Socialstyrelsen, infört en reglering vid sidan av regelverket för den officiella statistiken. Socialstyrelsen ansåg att detta skulle ge upphov till problem eftersom det är samma data som används för de olika ändamålen och hänvisade till sin uppfattning att den officiella statistiken inte styrs av ändamålen för behandlingen utan av regeringens anvisningar samt procedurer och kvalitetssäkringsmetoder (se ovan).

Socialstyrelsen erinrade att de register myndigheten har inom socialtjänsten (se avsnitt 15.4) förs för officiell statistik och inget annat och ställde sig frågande till om utredningen ansåg att registren ska finnas vid myndigheten i ”dubbla versioner”.

Socialstyrelsen förordade två alternativa regleringar. Ett alternativ skulle enligt Socialstyrelsen eftersträva en reglering som liknar officiell statistik på hälsodataområdet. Socialstyrelsen anförde att i sådant fall skulle all statistik, såväl ”annan statistik” som officiell statistik, regleras i den föreslagna lagen och kompletterande förordningar om Socialstyrelsens behandling av personuppgifter. Det skulle inte hindra att Socialstyrelsens statistikområden fortfarande framgår av förordningen om den officiella statistiken med vissa justeringar i förordningen. På hälsoområdet har Socialstyrelsen för övrigt enligt denna förordning ett vidare mandat att behandla känsliga personuppgifter på hälsoområdet.

Det andra alternativet enligt Socialstyrelsen skulle vara att de olika förordningarna om Socialstyrelsens behandling av personuppgifter utvecklas så att de endast avser uppföljning, utvärdering, kvalitets-säkring och tillsyn. Socialstyrelsen ansåg att i sådant fall kunde man överväga att slå ihop dem till en förordning eftersom innehållet huvudsakligen är detsamma i alla förordningarna.

Socialstyrelsen uppehåller sig också vid Socialtjänstdatautredningens förslag om att en ny förordning om Socialstyrelsens behandling av personuppgifter om insatser för brottsoffer m.fl. ska införas. Detta menade Socialstyrelsen skulle utgöra ett helt nytt statistikområde inom socialtjänsten, men att det inte skulle bli fråga om officiell statistik då någon motsvarande reglering inte föreslagits i förordningen om den officiella statistiken. Socialstyrelsen erinrade att myndigheten inte kan hämta in personnummerbaserade uppgifter om utsatthet för brott eftersom kommunerna inte själva har tillgång till sådana uppgifter.

Socialtjänstdatautredningens förslag att Socialstyrelsen skulle få ett brett bemyndigande att i detalj få reglera vilka uppgifter som ska lämnas till myndigheten ifrågasattes också av myndigheten, som ansåg att det behövde förtydligas. Socialstyrelsen har i andra rapporter och skrivelser till regeringen av rättssäkerhetsskäl ifrågasatt varför myndigheten ska reglera närmare i föreskrifter vilka uppgifter som kommunerna ska lämna för ändamålet nationell officiell statistik för socialtjänsten (se avsnitt 15.7).

Socialstyrelsen framhöll avslutningsvis att det är olyckligt att utredningen valt att enbart koncentrera sina förslag till behandling av uppgifter för annan statistik än den officiella. Förordningen om den officiella statistiken ger lite stöd för Socialstyrelsen att behandla känsliga personuppgifter.

Enligt Socialstyrelsen skulle Socialtjänstdatautredningens förslag även ha omfattat en översyn av de delar av regelverket rörande den officiella statistiken som rör socialtjänsten, och då speciellt bilagan till förordningen om den officiella statistiken som reglerar vilka känsliga personuppgifter som får behandlas. Socialstyrelsen ansåg att det hade varit fullt tillräckligt om Socialtjänstdatautredningen lämnat förslag till en ny skrivning i bilagan till den officiella statistiken rörande Socialstyrelsens möjligheter att behandla känsliga personuppgifter på socialtjänstens område.

15.9 Utredningen om rätt information i vård och omsorg

I december 2011 beslöt regeringen att tillsätta en särskild utredare med huvudsakligt uppdrag att utreda och lämna förslag till en mer sammanhållen och ändamålsenlig informationshantering inom och mellan hälso- och sjukvården och socialtjänsten.²⁵ Utredningen tog namnet Utredningen om rätt information i vård och omsorg. Utredningen om rätt information i vård och omsorg fick också i uppdrag att presentera en lagstiftning som gjorde det möjligt att utbyta information om enskilda individer som är föremål för insatser från både hälso- och sjukvården och socialtjänsten, t.ex. äldre, personer med missbruk eller beroende och personer med psykisk ohälsa. Även förutsättningarna för en gemensam dokumentationsyta för verksamheterna skulle utredas.

I betänkandet förslög utredningen en ny hälsodatalag som skulle ersätta patientdatalagen, och en ny socialtjänstdatalag.²⁶

Utredningen om rätt information i vård och omsorgs förslag innebar en ökad tillgänglighet till känsliga personuppgifter för både vårdgivare och socialnämnder samt privata utförare än vad både patientdatalagen och lagen samt förordningen om behandling av personuppgifter i socialtjänsten erbjuder i dagsläget. Bl.a. skulle verksamhetsuppföljning få bedrivas genom att vårdgivare, socialnämnder och privata utförare skulle få ta del av varandras informationssystem genom direktåtkomst.

Utredningen om rätt information i vård och omsorg hade emellertid inget uppdrag att granska den nationella officiella statistiken inom hälso- och sjukvården och socialtjänsten och lämnade följaktligen inga förslag i den delen.

Däremot uppehöll sig Utredningen om rätt information i vård och omsorg vid frågan om regionala eller nationella kvalitetsregister bör införas på socialtjänstens område på motsvarande sätt inom hälso- och sjukvården. Trots att Utredningen om rätt information i vård och omsorg fann att det finns ett behov av att systematisk och fortlöpande kunna följa upp olika insatser på regional och nationell nivå inom socialtjänsten, ansåg den att övervägande skäl talade emot en motsvarighet till regleringen av nationella kvalitetsregister i patient-

²⁵ Dir. 2011:111.

²⁶ SOU 2014:23.

datlagen. Den främsta anledningen till att Utredningen om rätt information i vård och omsorg avstod från att lämna några förslag i frågan – såvitt kan förstås – var att det inom socialtjänsten inte finns en etablerad och kraftfull inomprofessionell rörelse samt att det inte finns en nationell eller regional stödstruktur för systematisk kvalitetssäkring inom socialtjänsten på motsvarande sätt som inom hälso- och sjukvården.²⁷ Utredningen om rätt information i vård och omsorg bedömde att socialtjänsten med utredningens förslag i stället skulle få förutsättningar att bedriva ett systematiskt kvalitetsarbete som i praktiken kan jämföras med hälso- och sjukvårdens möjligheter.

Utredningen om rätt information i vård och omsorgs förslag mötte omfattande kritik från bl.a. Datainspektionen, Riksdagens ombudsmän (JO) och Justitiekanslern, bl.a. att behov och konsekvenser inte utretts i tillräcklig utsträckning samt att hälso- och sjukvården inte var mogen för en ny tillgänglighetsreform som gick längre än nuvarande patientdatalagen.

Bortsett från ett förslag om bestämmelser för att kunna behandla personuppgifter om vuxna med permanent nedsatt kognitiv förmåga i sammanhållen journalföring och kvalitetsregister, vilka genomfördes i patientdatalagen 2013, har Utredningen om rätt information i vård och omsorgs förslag inte resulterat i den tillgänglighetsreform som förordades eller i någon ny lagstiftning för hälso- och sjukvården respektive socialtjänsten.²⁸

15.10 Behov av lag om socialtjänstdataregister

15.10.1 Nuvarande reglering

Socialstyrelsens behandling av personuppgifter för nationell statistik inom socialtjänsten

Socialstyrelsen förvaltar flera nationella register för att kunna analysera och följa utvecklingen inom socialtjänsten. I nuläget finns fem s.k. socialtjänstregister. Socialtjänsten kan sägas bestå av ett antal olika verksamhetsområden, och följaktligen har Socialstyrelsen systematiserat sin statistikproduktion med utgångspunkt från dessa verksamheter:

²⁷ SOU 2014:23 s. 760.

²⁸ Prop. 2013/14:202.

- registret för ekonomiskt bistånd,
- registret över insatser till barn och unga,
- registret över insatser till äldre och personer med funktionsnedsättning,
- registret över insatser enligt LSS, och
- register över tvångsvård enligt LVM.

I förordningarna om skyldighet för socialnämnderna att lämna statistiska uppgifter och om utlämnande av uppgifter som avser stöd och service till vissa funktionshindrade regleras socialnämndernas skyldighet att lämna ut personuppgifter för statistiska ändamål till Socialstyrelsen.

Regleringen av i vilka fall olika slags personuppgifter får behandlas finns i EU:s dataskyddsförordning. Denna kompletteras även i vissa delar av nationella bestämmelser. Det rör sig bl.a. om lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning (dataskyddslagen) och förordningen (2018:219) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning.

Socialdataskyddsutredningen som hade i uppdrag att göra en anpassning av registerförfattningar inom Socialdepartementets ansvarsområde till EU:s dataskyddsförordning ansåg att den uppgiftsskyldighet för socialnämnderna som i dagsläget följer av förordningen om skyldighet för socialnämnderna att lämna statistiska uppgifter är tillåten enligt förordningen.²⁹

EU:s dataskyddsförordning kräver att personuppgifter bara behandlas utifrån vissa grundläggande principer. Dessa principer finns i artikel 5 i EU:s dataskyddsförordning och gäller som ett ramverk vid all behandling av personuppgifter. Uppgifterna ska behandlas på ett lagligt, korrekt och öppet sätt i förhållande till den registrerade (principen om laglighet, korrekthet och öppenhet). De ska som huvudregel samlas in för särskilda, uttryckligt angivna och berättigade ändamål och inte senare behandlas på ett sätt som är oförenligt med dessa ändamål (principen om ändamålsbegränsning, även kallad finalitetsprincipen). De ska vara adekvata, relevanta och inte för omfattande i förhållande till de ändamål för vilka de behandlas (principen om uppgiftsminimering). De ska vara korrekta och om nödvän-

²⁹ SOU 2017:66 s. 618.

digt uppdaterade. Alla rimliga åtgärder måste vidtas för att säkerställa att personuppgifter som är felaktiga i förhållande till de ändamål för vilka de behandlas raderas eller rättas utan dröjsmål (principen om korrekthet). Personuppgifterna får som huvudregel inte förvaras i en form som möjliggör identifiering av den registrerade under en längre tid än vad som är nödvändigt för de ändamål för vilka personuppgifterna behandlas (principen om lagringsminimering). De ska behandlas på ett sätt som säkerställer lämplig säkerhet för personuppgifterna, inbegripet skydd mot obehörig eller otillåten behandling och mot förlust, förstöring eller skada genom olyckshändelse, med användning av lämpliga tekniska eller organisatoriska åtgärder (principen integritet och konfidentialitet).

Det är den personuppgiftsansvarige som ansvarar för och ska kunna visa att principerna ovan efterlevs (principen om ansvarsskyldighet).

Enligt EU:s dataskyddsförordning måste varje personuppgiftsbehandling kunna hänföras till minst en av de i EU:s dataskyddsförordning uppräknade rättsliga grunderna, vilka finns i artikel 6.1. Det finns sex rättsliga grunder. Av intresse här är två specifika rättsliga grunder. Personuppgifter får behandlas om det är nödvändig för att utföra en uppgift av allmänt intresse (artikel 6.1 e i EU:s dataskyddsförordning). Vidare får behandling ske om den är nödvändig för att fullgöra en rättslig förpliktelse (artikel 6.1 c i EU:s dataskyddsförordning).

Vad som är ett allmänt intresse definieras inte i EU:s dataskyddsförordning. Innebörden av begreppet allmänt intresse i EU:s dataskyddsförordnings mening har ännu inte närmare utvecklats av EU-domstolen i mål om behandling av personuppgifter. Det finns dock inget som tyder på att begreppet allmänt intresse ska uppfattas mer restriktivt enligt EU:s dataskyddsförordning än enligt dataskyddsdirektivet. Dataskyddsutredningen har tvärtom ansett att mycket talar för att begreppet allmänt intresse bör ha en vidare EU-rättslig betydelse genom EU:s dataskyddsförordning än det hittills har haft.³⁰

Regeringen har i förarbetena till dataskyddslagen anfört att sådan verksamhet som en statlig eller kommunal myndighet bedriver, inom ramen för sin befogenhet, är av allmänt intresse.³¹ Det är därmed den rättsliga grunden i artikel 6.1 e i EU:s dataskyddsförordning som

³⁰ SOU 2017:39 s. 123.

³¹ Prop. 2017/18:105 s. 57.

vanligen bör tillämpas av myndigheten.³² Rent språkligt torde begreppet allmänt intresse avse något som är av intresse för eller berör många människor på ett bredare plan, i motsats till ett särintresse eller ett enskilt intresse. Av skäl 45 i EU:s dataskyddsförordning följer att allmänintresset inbegriper hälso- och sjukvårdsändamål, folkhälsa, socialt skydd och förvaltning av hälso- och sjukvårdstjänster.

Dataskyddsutredningen har bedömt att det med hänsyn till svensk förvaltningstradition är rimligt att alla arbetsuppgifter som utförs av statliga myndigheter i syfte att uppfylla ett uttryckligt uppdrag av riksdag eller regering är av allmänt intresse. Även obligatoriska arbetsuppgifter som utförs av kommuner och regioner, till följd av deras åligganden enligt lag eller förordning, bedöms av Dataskyddsutredningen vara av allmänt intresse i EU:s dataskyddsförordnings mening.³³

Grunden för sådan behandling av personuppgifter som är nödvändig för att den personuppgiftsansvarige ska kunna uppfylla en rättslig förpliktelse (artikel 6.1 c i EU:s dataskyddsförordning) eller utföra en arbetsuppgift av allmänt intresse eller som ett led i myndighetsutövning (artikel 6.1 e i EU:s dataskyddsförordning) måste fastställas i nationell rätt eller EU-rätt (artikel 6.3 i EU:s dataskyddsförordning). Det innebär att det inte är möjligt att endast stödja sig på den generella regleringen i EU:s dataskyddsförordning vid sådan behandling. Dataskyddsutredningen har analyserat om det med anledning av detta krav behöver införas generella nationella bestämmelser till stöd för åtminstone den offentliga sektorns behandling av personuppgifter. Enligt Dataskyddsutredningens bedömning krävdes det inte någon särskild reglering med anledning av EU:s dataskyddsförordnings ikraftträdande. Däremot är förekomsten av reglering avgörande för i vilken utsträckning personuppgiftsansvariga kan behandla personuppgifter på den grunden att det är nödvändigt för att uppfylla en rättslig förpliktelse eller utföra en arbetsuppgift av allmänt intresse eller som ett led i myndighetsutövning.

Kravet på att grunden för behandlingen ska vara fastställd i enlighet med unionsrätten eller den nationella rätten utgör således ett villkor som måste vara uppfyllt för att de lagliga grunderna för behandling av personuppgifter i artikel 6.1 c och 6.1 e i EU:s dataskyddsförordning ska vara tillämpliga.³⁴

³² Prop. 2017/18_105 s. 56.

³³ SOU 2017:39 s. 124.

³⁴ SOU 2017:39 s. 111.

Av artikel 6.3 i EU:s dataskyddsförordning framgår att i fråga om behandling enligt punkt 6.1 e EU:s dataskyddsförordning (arbetsuppgifter av allmänt intresse), att syftet med en EU-rättslig eller nationell reglering ska vara nödvändigt för att utföra en uppgift av allmänt intresse eller som ett led i den personuppgiftsansvariges myndighetsutövning. Den rättsliga regleringen kan innehålla särskilda bestämmelser för att anpassa tillämpningen av bestämmelserna i EU:s dataskyddsförordning, bland annat: de allmänna villkor som ska gälla för den personuppgiftsansvariges behandling, vilken typ av uppgifter som ska behandlas, vilka registrerade som berörs, de enheter till vilka personuppgifterna får lämnas ut och för vilka ändamål, ändamålsbegränsningar, lagringstid samt typer av behandling och förfaranden för behandling, inbegripet åtgärder för att tillförsäkra en laglig och rättvis behandling, däribland för behandling i andra särskilda situationer enligt kapitel IX. Unionsrätten eller medlemsstaternas nationella rätt ska uppfylla ett mål av allmänt intresse och vara proportionell mot det legitima mål som eftersträvas.

Det är som huvudregel förbjudet att behandla känsliga personuppgifter (s.k. särskilda kategorier av personuppgifter) som t.ex. rör hälsa, ras eller religiös åskådning (artikel 9.1 i EU:s dataskyddsförordning). Undantagsvis får känsliga personuppgifter behandlas enligt de undantagssituationer som beskrivs i artikel 9.2 i EU:s dataskyddsförordning. Förbudet i sig, liksom undantagen, är direkt tillämpliga genom EU:s dataskyddsförordning och kräver alltså inga åtgärder av medlemsstaterna. Vissa av undantagen innehåller dock hänvisningar till nationell rätt som kan innebära att lagstiftningsåtgärder bör vidtas för att dessa undantag ska vara tillämpliga (artikel 9.2 i EU:s dataskyddsförordning).

Av intresse är följande undantag för behandling av känsliga personuppgifter.

Av EU:s dataskyddsförordning framgår att känsliga personuppgifter får behandlas om den registrerade har lämnat sitt uttryckliga samtycke till behandlingen för ett eller flera specifika ändamål, utom då unionsrätten eller medlemsstaternas nationella rätt föreskriver att förbudet inte kan upphävas av den registrerade (artikel 9.2 a).

Enligt artikel 9.2 g i EU:s dataskyddsförordning är behandling av känsliga personuppgifter tillåten om den är nödvändig med hänsyn till ett viktigt allmänt intresse, på grundval av unionsrätten eller medlemsstaternas nationella rätt, vilken ska stå i proportion till det efter-

strävade syftet, vara förenligt med det väsentliga innehållet i rätten till dataskydd och innehålla bestämmelser om lämpliga och särskilda åtgärder för att säkerställa den registrerades grundläggande rättigheter och intressen.

Av artikel 9.2 j i EU:s dataskyddsförordning framgår att behandling av känsliga personuppgifter är tillåten om behandlingen är nödvändig för arkivändamål av allmänt intresse, vetenskapliga eller historiska forskningsändamål eller statistiska ändamål i enlighet med artikel 89.1 i EU:s dataskyddsförordning, på grundval av unionsrätten eller medlemsstaternas nationella rätt, vilken ska stå i proportion till det eftersträvade syftet, vara förenlig med det väsentliga innehållet i rätten till dataskydd och innehålla bestämmelser om lämpliga och särskilda åtgärder för att säkerställa den registrerades grundläggande rättigheter och intressen.

I artikel 89.1 i EU:s dataskyddsförordning anges att behandling för bl.a. vetenskapliga eller historiska forskningsändamål ska omfattas av lämpliga skyddsåtgärder i enlighet med EU:s dataskyddsförordning för den registrerades rättigheter och friheter. Skyddsåtgärderna ska säkerställa att tekniska och organisatoriska åtgärder har införts för att se till att särskilt principen om uppgiftsminimering iakttas. Dessa åtgärder får inbegripa pseudonymisering, under förutsättning att dessa ändamål kan uppfyllas på det sättet. När dessa ändamål kan uppfyllas genom vidarebehandling av uppgifter som inte medger eller inte längre medger identifiering av de registrerade ska dessa ändamål uppfyllas på det sättet.

Enligt 3 kap. 7 § dataskyddslagen får känsliga personuppgifter med stöd av artikel 9.2 j i EU:s dataskyddsförordning behandlas om behandlingen är nödvändig för statistiska ändamål och samhällsintresset av det statistikprojekt där behandlingen ingår klart väger över den risk för otillbörligt intrång i enskildas personliga integritet som behandlingen kan innebära. Av 3 kap. 8 § samma lag framgår vidare att personuppgifter som avses i artikel 10 i EU:s dataskyddsförordning får behandlas av myndigheter. Detta innebär att uppgifter som rör fällande domar i brottmål och lagöverträdelser eller därmed sammanhängande säkerhetsåtgärder enligt artikel 6.1 i EU:s dataskyddsförordning får behandlas.

Utöver lagen respektive förordningen med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning finns även specifik lagstiftning som rör särskilda områden. Lagen om den officiella stati-

stiken innehåller bestämmelser som kompletterar EU:s dataskyddsförordning. Av 2 § i lagen om den officiella statistiken framgår att vid behandling av personuppgifter enligt den aktuella lagen gäller dataskyddslagen och de föreskrifter som meddelats i anslutning till dataskyddslagen, såvida inte annat följer av lagen om den officiella statistiken.

Att Socialstyrelsen får behandla vissa känsliga personuppgifter m.m. för framställning av statistik framgår av 15 § lagen om den officiella statistiken och av 8 § förordningen om den officiella statistiken. I bilagan till förordningen om den officiella statistiken anges följande.

- För framställning av statistik över individ- och familjeomsorg får personuppgifter enligt 8 § behandlas som avser uppgift om att hälsotillstånd utgjort orsak till och ändamål med ekonomiskt bistånd, administrativa frihetsberövanden samt enskildas hälsotillstånd när det gäller tvångsingripanden med stöd av LVM.
- För framställning av statistik över äldre- och handikappomsorg får personuppgifter enligt 8 § förordningen om den officiella statistiken behandlas som avser utbetalningar och andra insatser i samband med enskilda personers hälsotillstånd.
- För framställning av statistik över stöd och service till funktionshindrade får personuppgifter enligt 8 § förordningen om den officiella statistiken behandlas som avser enskildas hälsotillstånd och andra uppgifter i samband med insatser enligt LSS.

Kommunernas uppgiftslämnande

I 2 § förordningen om skyldighet för socialnämnderna att lämna statistiska uppgifter anges att socialnämnderna är skyldiga att lämna följande uppgifter till Socialstyrelsen om enskilda som varit föremål för nämndens åtgärder.

1. Ekonomiskt bistånd som lämnats enligt 4 kap. 1 § första stycket SoL och ekonomisk hjälp i annat fall,
2. annat bistånd enligt 4 kap. 1 § första stycket SoL som avser insatser till äldre och personer med funktionshinder samt de avgifter som debiterats för sådana insatser,

3. förordnande av kontaktperson enligt 3 kap. 6 b § första stycket SoL,
4. vistelse i familjehem, jourhem, hem för vård eller boende och stödboende samt den ersättning som utgetts av kommunen för vård och fostran av barn i familjehem,
5. åtgärder enligt LVU,
6. åtgärder enligt LVM,
7. introduktionsersättning enligt lagen (1992:1068) om introduktionsersättning för flyktingar och vissa andra utlänningar, och
8. bistånd enligt 4 kap. 2 a § SoL som avser sådan hemtjänst till äldre som beviljats utan föregående behovsprövning.

Av 3 § förordningen om skyldighet för socialnämnderna att lämna statistiska uppgifter framgår att socialnämnderna till Socialstyrelsen ska lämna även andra personuppgifter än som avses i 2 §, när uppgifterna begärs för en särskild statistisk undersökning som syftar till att tillgodose angelägna samhällsbehov.

I förordningen om utlämnande av uppgifter som avser stöd och service till vissa funktionshindrade regleras vilka personuppgifter en kommun ska lämna till Socialstyrelsen om vilka personer kommunen beslutat om och verkställt insatser för enligt respektive punkt i 9 § 2–10 LSS. Sådana uppgifter får endast avse:

- personnummer,
- personkretstillhörighet enligt 1 § LSS,
- enligt vilken punkt i 9 § 2–10 LSS som en insats beslutats och verkställts,
- nummer i Centrala företags- och arbetsställeregistret (CFAR-nummer) för utföraren av insatsen,
- omfattning av insatsen räknad i tid, samt
- vilken form av boende enligt 9 § 8–9 LSS som insatsen avser och i vilken kommun boendet finns.

Av båda nämnda förordningar framgår att Socialstyrelsen får meddela närmare föreskrifter om uppgiftslämnande, efter samråd med

SKR. Socialdataskyddsutredningen ansåg att EU:s dataskyddsförordning inte hindrar att föreskrifter meddelas på detta område och inte heller att föreskriftsrätten delegeras, varför utredningen inte såg något behov av att ändra bestämmelserna med anledning av EU:s dataskyddsförordning.³⁵

15.10.2 Normgivning och skydd enligt grundlag

Av 2 kap. 6 § andra stycket regeringsformen (RF) följer att var och en gentemot det allmänna är skyddad mot betydande intrång i den personliga integriteten, som sker utan samtycke och innebär övervakning eller kartläggning av den enskildes personliga förhållanden. Bakgrunden till att grundlagsbestämmelsen infördes 2010 var att det ansågs att det inte lagts tillräcklig vikt vid integritetsskyddsaspekterna när ny lagstiftning arbetats fram och att integritetsskyddet rent allmänt värderats lågt. Avsikten med den nya grundlagsbestämmelsen var att påverka och främja respekten för individens självbestämmande och den fria åsiktsbildningen.³⁶

Undantag från det skydd som föreskrivs i 2 kap. 6 § RF kan endast föreskrivas i lag och då bara i syfte att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle (2 kap. 20–21 §§ RF). Sådana begränsningar får heller aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett begränsningen. Avgörande för om ett betydande intrång ska anses föreligga är det sammanhang där behandlingen sker. Uttalanden i lagmotiven ger uttryck för att redan det förhållandet att omfattande eller känsliga informationsmängder hanteras hos en viss myndighet kan ses som ett slags kartläggning som är av det slaget att grundlagsbestämmelsen ska anses vara tillämplig.³⁷

15.10.3 Behovet av bättre nationell statistik

Utredningen har i avsnitt 14.3 föreslagit att det införs en ny bestämmelse i socialtjänstlagen om att verksamhet inom socialtjänsten, ska bedrivas i överensstämmelse med vetenskap och beprövad erfaren-

³⁵ SOU 2017:66 s. 618 f. och 629.

³⁶ Prop. 2009/10:80 s. 176.

³⁷ SOU 2015:39 s. 212.

het. För att utveckla en kunskapsbaserad socialtjänst är kommunerna i behov av nationellt stöd. Redan i dag framställer Socialstyrelsen nationell statistik, ofta i dialog och samverkan med SKR, som ger stöd till beslutfattare och professioner.

Utredningens bedömning är emellertid att den nationella statistiken för socialtjänsten brister i många hänseenden, vilket bekräftas av Socialstyrelsen i ett flertal rapporter och skrivelser till regeringen (se bl.a. avsnitt 15.7.1). Särskilt påtagliga är bristerna inom missbruks- och beroendevården samt individ- och familjeomsorgen.

Barn

Socialstyrelsens register över insatser till barn och unga bygger på personnummerbaserade uppgifter om heldygninsatser samt mängduppgifter på kommunnivå om öppenvårdsinsatser. För heldygninsatser finns det huvudsakligen uppgifter om under vilken tid insatsen varat, insatstyp och med stöd av vilket lagrum insatsen beslutats. Registret innehåller inte uppgifter om skälen till eller resultatet av insatser eftersom Socialstyrelsen inte får samla in sådana uppgifter. Mängdstatistiken om öppenvårdsinsatser är frivillig för kommunerna att rapportera och den är knuten till insats och inte till individ.

Öppenvårdsinsatser i anslutning till institutionsvård är avgörande för resultatet av institutionsvården. Internationellt sett har den allmänna slutsatsen varit att det är låg sannolikhet för att en institutionsvistelse ska lyckas, oberoende av dess längd, om inte riskfaktorer på hemorten (familj, vänner/fritid och skola) förändras. Bristande inkludering av föräldrar i behandlingen och utebliven efterbehandling förefaller utgöra de största hindren för att de resultat som uppnåtts ska bestå efter utskrivningen³⁸

Öppenvårdsinsatser används i dag för att förhindra att barn far illa på grund av eget beteende så som kriminalitet eller missbruk, men också på grund av brister i hemmiljön så som försummelse och våld i hemmet. Socialtjänsten arbetar inte sällan med barn och familjer i öppenvård som har flera och omfattande riskfaktorer som man behöver arbeta med parallellt.

³⁸ Forte (2015), *Barn och unga i samhällets vård – forskning om den sociala dygnsvården*. Forskning i korthet, s. 6.

Med dagens mängdstatistik kan man inte avgöra hur många barn som fått öppenvård, vilka orsakerna till vården var, vilken insats de fått, om insatsen kombinerats med andra insatser, resultat av insatserna, hur det går för barnen efteråt och om de beviljats ytterligare insatser senare.

För att kunna belysa huruvida specifika insatser som ges till en viss kategori av barn och unga leder till önskat resultat behöver Socialstyrelsen ta del av uppgift om orsak på individnivå. Information om orsak och öppenvårdsinsatser samlas i stället in som mängdstatistik på frivillig basis från socialnämnderna. Denna statistik kan inte ge svar på om insatsen fått önskat resultat.

Orsaken till en insats kan liknas vid en uppgift om diagnos inom hälso- och sjukvården, dvs. en bestämning av vad som utgör problemet. Som jämförelse kan nämnas att i Socialstyrelsens hälsodataregister över patienter (patientregistret) finns information om diagnoser. Uppgift om diagnoser är central för Socialstyrelsens analyser, för forskarsamhället och för verksamhetsutveckling. Utredningen anser att detsamma gäller för den nationella officiella statistiken för socialtjänsten samt för en kunskapsbaserad socialtjänst såvitt gäller uppgift om orsak. Registrering av orsak kan innefatta behov av behandling av känsliga personuppgifter, såsom hälsa. Inte bara hos barnet utan även hos vårdnadshavare.

Information om orsak till insatsen är grundläggande för att kunna utföra kvalificerade analyser av vilka insatser som är framgångsrika för att tillgodose ett visst behov. Det ger även förbättrade underlag för att inom ramen för statistiken ta fram information som syftar till att utveckla och förbättra kvaliteten samt säkerheten i insatserna. Detta skulle i förlängningen gynna barn som tar del av dessa insatser.

Samkörningar med andra nationella register har visat att barn som beviljas heldygnsinsatser av socialtjänsten är en sårbar grupp med mycket hög risk för framtida allvarlig problematik som t.ex. psykisk ohälsa, suicid och annan tidig död, försörjningsproblem, kriminalitet och missbruk.³⁹ Även för barn som beviljats insatsen kontaktperson har det visat sig finnas höga överrisker. Hur det ser ut för barn som tar del av öppenvårdsinsatser vet man inget om i dag.

Kopplingen mellan god statistik och praktik kan exemplifieras med Vårdanalys rapport Omotiverade skillnader i socialtjänsten. Vård-

³⁹ Socialstyrelsen (2008). Hemställen inklusive promemoria om utvidgad statistik för barn- och unga inom socialtjänsten, uppdrag och motiv. Dnr 71-3435-2008 (2008).

analys konstaterar att det finns vissa goda förutsättningar att med hjälp av olika datakällor inom socialtjänstens område analysera om det finns omotiverade skillnader mellan olika grupper i befolkningen. Men inom vissa verksamheter är datatillgången inte god. Ett sådant område är den sociala barn- och ungdomsvården. Vårdanalys efterfrågar data som beskriver exempelvis utförande och resultat av insatser, något som saknas.⁴⁰

I den uppföljande rapporten *Lika läge för alla? Om omotiverade skillnader inom den sociala barn- och ungdomsvården* undersökte Vårdanalys om det förekommer omotiverade skillnader mellan flickor och pojkar i tillgången till stöd och hjälp från socialtjänsten. Dataunderlaget inhämtades från kommunerna. Vårdanalys fann bl.a. att pojkar med utländsk bakgrund i mindre grad får beslut om insats. Skillnaden i jämförelse med andra barn som hade behov av insats förklarades av att socialtjänsten i större utsträckning motiverat beslutet – att insats inte beviljas – med att samtycke till insatsen saknats. Varför det för pojkar med utländsk bakgrund i större utsträckning saknas samtycke till insatser än för andra barn kunde myndigheten inte inom ramen för sin analys få ett tydligt svar på. Vårdanalys rekommenderar regeringen att ge lämplig myndighet i uppdrag att stärka kunskapen om varför dessa skillnader uppstår och hur socialtjänsten ska arbeta för att säkerställa jämlik tillgång i insatser.⁴¹

Om Socialstyrelsen skulle få samla in uppgifter om orsak till insats eller nekad insats skulle Socialstyrelsen kunna besvara frågan varför pojkar med utländsk bakgrund i mindre utsträckning får insatser jämfört med pojkar med svensk bakgrund och uppmärksamma både regeringen och socialtjänsten på det ojämlika förhållandet. I dagsläget kan inte Socialstyrelsen fånga denna avvikelse.

En annan uppgift av betydelse, förutom uppgift om insats och orsak, är resultat. Utan uppgift om resultat går det inte att veta om insatsen varit verkningsfull i relation till orsak.

Ett exempel på vad uppföljning av orsak och resultat faktiskt kan bidra till är Familjebehandlingsenheten i Umeå kommun. Enheten möter barn och deras familjer. Individ- och familjenämnden i Umeå tog år 2017 ett inriktningsbeslut om att kommunens familjebehandlingsenhet ska arbeta med de mest utsatta barnen och deras familjer.

⁴⁰ Myndigheten för vård- och omsorgsanalys, Vårdanalys (2016). *Omotiverade skillnader i socialtjänsten – en förstudie*, PM 2016:2.

⁴¹ Myndigheten för vård- och omsorgsanalys (2018). *Lika läge för alla? Om omotiverade skillnader inom den sociala barn- och ungdomsvården*. Rapport 2018:10.

Enheten ska vara ett alternativ till placering och agera före, under och efter placering för att undvika och korta ner placeringar. Men hur skulle enheten kunna veta vilka målgrupper som var låg- eller högriskgrupper och därmed välja rätt insats?

Enheten deltog i utvecklingsprojekt *Webbkollen Barn och Unga* som SKR bedrev under åren 2016–2017, vilket gav verksamheten en möjlighet att samla in statistik över sin egen verksamhet.⁴² Projektets övergripande syfte var att pröva hur ett urval variabler för systematisk uppföljning inom den sociala barn- och ungdomsvården fungerar i praktiken.

Uppgifterna i *Webbkollen Barn och Unga* samlades in genom att de deltagande socialsekreterarna i kommunen registrerade avidentifierade uppgifter via en webbenkät när en insats för ett barn eller en ungdom följdes upp eller avslutades.

Genom att samla uppgifter om grundproblematik, dvs. orsak till insats hos de barn som kom till Familjebehandlingsenheten, tog verksamheten reda på vilka insatser som enligt befintlig forskning var verksamma för de problem som identifierats, och skapade en femårsplan för att utveckla och anpassa verksamhetens insatser för att bättre möta målgruppens behov.

Baserat på denna nyvunna kunskap började Familjebehandlingsenheten att först använda heminsatser innan beslut om placering skedde. Barn och unga blev inte längre placerade innan man uttömt kommunens egna öppenvårdsinsatser, om de inte var i behov av omedelbart skydd. Familjebehandlingsenheten började också möta upp med eftervård, framför allt för placerade ungdomar.

I dag har enhetens insatser stöd i forskning.⁴³ Enheten arbetar i högre utsträckning med högriskärenden och kan se när familjernas behov ändras och följaktligen att verksamheten då också måste förändras. Verksamheten har ett heltäckande sätt att kort och koncist arbeta med rätt saker eftersom alla insatser följs upp. De vet även att de arbetar högst ett år med en insats och kan förmedla detta tidsperspektiv till föräldrarna. Det finns även en tydligare bild av vilka kompetenser som finns i personalgruppen och vad de är bra på samt vilken kompetens som saknas inom olika områden.

⁴² Sveriges Kommuner och Landsting, SKL (2018). *Webbkollen Barn och unga – ett utvecklingsprojekt om uppföljning inom den sociala barn- och ungdomsvården*.

⁴³ Målgruppsinventering på Familjebehandlingsenheten i Umeå kommun <https://kunskapsguiden.se/globalassets/evidensbaserad-praktik/exempel-su-ifo-familjebehandlingsenheten-umea-kommun-pm.pdf> (hämtad 2020-07-05).

Familjebehandlingsenhetens egen målgruppsinventering och kvalitetshöjning visar vilka positiva effekter uppföljning och statistik kan få för både brukare och verksamhet. Det råder ingen tvekan om att en motsvarande uppföljning på nationell nivå inom ramen för Socialstyrelsens statistikinsamling skulle ge samma nytta och grund för en kunskapsbaserad socialtjänst.

Ett annat exempel på behovet av att registrera resultatmått finns i Socialstyrelsens rapport om öppna jämförelser av placerade barn och hur det går för dem i förhållande till skolgång.⁴⁴ Det är en uppföljning som enligt utredningens mening borde ske årligen. Senast en sådan uppföljning gjordes var 2016. Att barn och unga klarar sin skolgång är den överlägset viktigaste enskilda skyddsfaktorn för att minska framtida risk för sociala problem så som missbruk, kriminalitet, och bidragsberoende, men även för psykisk ohälsa. Ett problem med måttet är dock att det inte visar på om barnet klarade årskurs 9 eller inte, utan enbart om den fanns med som registrerad i årskurs 9. Måttet blir betydligt mer träffsäkert om det visar på andel med gymnasiebehörighet.

Barn som växer upp i samhällets vård eller i familjer med återkommande ekonomiskt bistånd har visat sig ha mycket hög risk för ogynnsam utveckling över tid. Socialstyrelsen konstaterar att en hög förekomst av ”skolmisslyckande” är en nyckelfaktor för att förklara och förstå detta. I analyser som Socialstyrelsen genomfört var låga eller ofullständiga betyg från årskurs 9 den starkaste riskfaktorn för framtida psykosociala problem bland barn i dessa grupper. Omvänt var frånvaron av ”skolmisslyckande” den starkaste skyddande faktorn.⁴⁵

Information om former och omfattning av öppenvårdsinsatser är av stor betydelse för att kunna beskriva och analysera insatserna. I dag erbjuder varje kommun ett varierat utbud av öppenvårdsinsatser och det finns inte några särskilda klassificeringar avseende hur dessa insatser ser ut eller vad de innebär. Det är givetvis ett bekymmer vid en utvidgad officiell statistik. I ett nationellt register för statistik måste kategoriseringar hålla över lång tid. Därför är det viktigt att insatser inte endast anges som specifika metoder utifrån exempelvis varje kommuns benämning av insatsen i fråga. I stället bör insatser kategoriseras på ett sätt som beskriver vissa viktiga komponenter

⁴⁴ Socialstyrelsen 2020. *Öppna jämförelser 2019 – placerade barns utbildning och hälsa.*

⁴⁵ Socialstyrelsen (2010). *Social rapport s. 228.* 2010.

i metoden, exempelvis om insatsen är manualbaserad eller inte och om den ges enskilt till barnet med vårdnadshavare eller i grupp.⁴⁶ Det finns sannolikt behov av att även beskriva viktiga komponenter i dygnsvården.

Trots att det framgått av flera registerstudier att barn som omhändertags generellt sett har sämre hälsa och lyckas sämre i skolan jämfört med andra barn saknas kunskap om varför. I stället väcker det fler frågor som inte kan besvaras på grund av brister i statistiken.

Även Utredningen om barns och ungas rätt vid tvångsvård konstaterade att resultatet av insatserna inom den sociala barn- och ungdomsvården ofta får livslånga konsekvenser, bl.a. vad gäller hälsa, utbildning, personlig utveckling och yrkesliv. För att kunna ha kunskap om resultatet av insatser är det enligt utredningen nödvändigt att ha uppgifter som avslutsorsak eller situationen vid avslut.⁴⁷

Norge har valt mer omfattande statistik på området jämfört med Sverige. Där redovisar Statistisk sentralbyrå (SSB), varje år läget inom den sociala barn- och ungdomsvården. Uppgifterna samlas in via det nationella informationssystemet KOSTRA och bygger på elektronisk rapportering från kommunerna till SSB samt data från ett antal andra källor. Uppgifterna omfattar bl.a. anmälningar, utredningar, orsak till insats och typ av insats. Det finns också uppgifter om genomförda åtgärder efter utredning och vad dessa syftar till att fokusera på.

Samhället vet i dag mycket lite om de barn som får öppenvårdsinsatser och vilka insatser de får. Man vet ännu mindre om resultatet av insatserna. Barn som placeras i dygnsvård eller beviljas kontaktperson går att följa på individnivå, men inte heller där finns det kunskap om orsak till insatsen, innehåll i insatsen eller resultat av den. Internationell forskning har visat på stora variationer i resultat från bl.a. institutionsvård. Detta innebär att vissa institutionsformer ger positiva resultat, medan andra i själva verket kan förstärka barnens problem.⁴⁸ Dagens statistik kan inte fånga dessa risker.

⁴⁶ Socialstyrelsen. Framställan avseende ändring av förordningen (1981:1370) om skyldighet för socialnämnderna att lämna statistiska uppgifter och förordningen (2001:100) om den officiella statistiken (2019).

⁴⁷ SOU 2015:71.

⁴⁸ Forte (2015). *Barn och unga i samhällets vård – forskning om den sociala dygnsvården*. Forskning i korthet, s. 6.

Funktionshinder

Frågor om funktionshinder är en bred samhällsfråga som berör samtliga verksamheter inom kommuner och regioner. Kommuner har ett ansvar för att personer med funktionsnedsättningar får det stöd och den hjälp de behöver. De insatser som ges enligt LSS ska tillförsäkra den enskilde goda levnadsvillkor och främja jämlikhet och full delaktighet i samhällslivet. Dock rapporteras det återkommande att det finns stora skillnader i hälsa, arbete och ekonomi för personer med funktionsnedsättning i jämförelse med övrig befolkning.

I uppföljningen av funktionshinderpolitiken år 2019 belyser Myndigheten för delaktighet att personer med funktionsnedsättning har en betydligt sämre självskattad hälsa, sämre ekonomi och lägre sysselsättningsgrad än övriga befolkningen. Uppföljningen visar också på skillnader mellan kvinnor och män, flickor och pojkar inom dessa områden. Det är en lägre andel kvinnor jämfört med män som arbetar i gruppen med funktionsnedsättning. Kvinnor har också ofta en sämre hälsa än män. Drygt hälften av kvinnorna skattar sin hälsa som god (53 procent) jämfört med män med funktionsnedsättning där en större andel skattade sin hälsa som god (63 procent). Det är en könsskillnad som inte återfinns i övrig befolkning. Det är inte heller belagt vad dessa könsskillnader består i då det saknas kunskap om detta. Resultaten i uppföljningen påvisar att det behövs bättre statistik, underlag och kunskap inom funktionshinderområdet.⁴⁹

Av Socialstyrelsens lägesrapport 2020 framgår att män i högre utsträckning får insatser enligt LSS jämfört med kvinnor, och skillnaderna är ännu större mellan pojkar och flickor.⁵⁰ Könsskillnaderna är återkommande, men det saknas kunskap om anledningen till och konsekvenserna av skillnaden.

Det är få personer som går från daglig verksamhet till arbete eller studier trots att ett syfte med insatsen är att stärka brukarens arbetsförmåga. Endast 0,2 procent av de 32 400 som hade daglig verksamhet 2014 gick över till ett lönearbete eller sysselsättning som varade minst två år.⁵¹ Det saknas underlag för att göra fördjupade analyser av varför inte fler gör denna övergång.

⁴⁹ Myndigheten för delaktighet (2020). Uppföljning av funktionshinderspolitiken 2019.

⁵⁰ Socialstyrelsen (2019). *Insatser och stöd till personer med funktionsnedsättning*. Lägesrapport 2019.

⁵¹ Socialstyrelsen (2019). *Insatser och stöd till personer med funktionsnedsättning*. Lägesrapport 2019.

Statistiken för personer med funktionsnedsättning är inte tillräcklig i förhållande till de behov som finns utifrån ett jämställdhetsperspektiv men inte heller för att kunna följa utvecklingen över tid och se vad insatserna faktiskt leder till. En utökad personnummerbaserad statistik är avgörande för att kunna avgöra vilka insatser och åtgärder som behövs för att nå bättre livsvillkor för personer med funktionsnedsättning.

SKR har i ett positionspaper från år 2017 framfört att det behöver säkerställas att det finns evidens för den vård och stöd som ges till personer med funktionsnedsättning. Kunskap om funktionshinder behöver stärkas och nå ut för att bästa tillgängliga kunskap ska finnas vid varje möte med personer med funktionsnedsättning. Det behöver finnas uppgifter på nationell nivå för att bättre kunna följa upp och arbeta med åtgärder som främjar en god och jämlik hälsa för personer med funktionsnedsättning. Positionspapperet har tagits emot väl av funktionshinderrörelserna.⁵²

Missbruks- och beroendevård

Frågan om en samlad nationell statistik för missbruks- och beroendevården har diskuterats länge. Redan 2006 presenterade Socialstyrelsen ett förslag om personnummerbaserad statistik. Missbruksutredningen noterade också brister i statistiken över missbruksvården.⁵³

Kommuner och regioner har ett gemensamt ansvar för att tillhandahålla stöd och behandling till personer med missbruk eller beroende utifrån sina ansvarsområden. Problematiken vid missbruk och beroende är ofta sammansatt och insatser behöver samordnas för att möta individens hela situation. Missbruks- och beroendevården omfattar därmed ett brett spektrum av vård- och stödinsatser, som faller inom både det sociala och det medicinska området.⁵⁴

Utifrån uppgifter som samlas i Socialstyrelsens Patientregister (ett hälsodataregister) redovisas en stor del – men inte alla – av sjukvårdens insatser för målgruppen personer med missbruk eller beroende.

⁵² Sveriges Kommuner och Landsting (2017). *Funktionshinder och delaktighet*. Positionspapper 2017.

⁵³ Socialstyrelsen (2006), *Förslag till en samlad statistik för missbruks- och beroendevården* och SOU 2011:35. *Bättre insatser vid missbruk och beroende*.

⁵⁴ Prop. 2012/13:77, s. 11 och 15.

Det Nationella Kvalitetsregistret Svenskt Beroenderegister om psykiatrisk sjukvård för skadligt bruk och beroende av alkohol, droger och läkemedel presenterar viss statistik som även socialtjänsten skulle kunna använda för att utveckla en mer kunskapsbaserad verksamhet, men registret har än så länge en låg täckningsgrad. Dessutom fångar registret inte upp någon av de insatser som sker inom socialtjänsten så nyttan för socialtjänsten blir begränsad.

Socialstyrelsen förde under en försöksperiod mellan 1998 och 2004 ett metadonregister för metadonbehandling. Registret omfattade personer som varit aktuella inom något av de dåvarande programmen för metadonbehandling i Uppsala, Stockholm, Lund, Malmö, Helsingborg och Göteborg. Men registret är numera arkiverat hos Riksarkivet.

Den befintliga statistiken på området är behäftad med brister av olika slag som gör att den inte ger en samlad bild av de insatser som ges i landet. En starkt bidragande orsak härtill är att vården bedrivs av flera olika aktörer; hälso- och sjukvården, socialtjänsten, Kriminalvården, privata vårdföretag, samt ideella organisationer. Uppgifterna om den vård som ges inom olika sektorer är inte enhetligt redovisade och samordnade.

Den befintliga statistiken inom missbruksvården utgörs dels av personnummerbaserade individuppgifter, dels av ej personnummerbaserade individuppgifter dels av enbart mängdstatistik. Den finns endast delvis som officiell statistik, med de kvalitetskrav som gäller för sådan statistik. Statistiken ger praktiskt taget inga möjligheter att följa upp hur vården fungerar för de patienter eller klienter som vårdas. Det går inte ens att se hur många individer, totalt sett, som under ett år får insatser för sitt missbruk eller beroende.⁵⁵

Enligt förordning om skyldighet för socialnämnderna att lämna statistiska uppgifter ska varje socialnämnd lämna uppgifter om åtgärder enligt LVM. Med det avses beslutade insatser för personer med missbruk eller beroende. Socialstyrelsen får emellertid inte registrera orsak eller resultat på individnivå.

Det största behovet av personuppgiftsbaserad statistik inom missbruksvården avser uppgifter om öppenvårdsinsatser. Utöver uppgifter om åtgärd eller insats får bara uppgifter om kön och ålder registreras. Det går därmed inte att följa vare sig individers vårdutnyttjande över tid eller antalet individer som beviljats insatser per år.

⁵⁵ Socialstyrelsen (2006). *Förslag till en samlad statistik för missbruks- och beroendevården*, s. 7.

Socialstyrelsens årliga rapporter om insatser till vuxna personer med missbruk redovisar inga uppgifter om omfattningen av insatser för anhöriga eller närstående till personer med missbruk eller beroende. Enligt Socialstyrelsen har Socialdepartementet framfört önskemål om att sådana uppgifter ska redovisas av Socialstyrelsen.⁵⁶ Syftet är att få information om omfattningen och karaktären av behandlingsinsatserna för anhöriga eller närstående. Socialstyrelsen menar att uppgifter om anhöriga inte behöver vara personbunden, men att en skyldighet ska finnas att lämna sådana uppgifter.⁵⁷

Med personnummerbaserad statistik skulle det bl.a. bli möjligt att få svar på följande frågor:

- Hur vanligt är det att personer har flera insatser samtidigt?
- Finns det fungerande ”vårdkedjor”, dvs. i vilken utsträckning går personer från en insatsform vidare till en annan på ett planmässigt sätt, med syfte att uppnå rehabilitering?
- Vilka personer får en enstaka vårdinsats och vilka personer vårdas gång på gång?
- Hur ser vårdutnyttjandet ut för kvinnor respektive män?
- Hur ser vårdutnyttjandet ut för yngre respektive äldre?

Skulle orsak, resultat och behandlingsinnehåll registreras skulle det också bli möjligt att svara på vilken typ av insats som ger bäst resultat för olika grupper.

⁵⁶ Socialstyrelsen (2006). *Förslag till en samlad statistik för missbruks- och beroendevården*, s. 13.

⁵⁷ Socialstyrelsen (2006). *Förslag till en samlad statistik för missbruks- och beroendevården*, s. 18.

15.10.4 En ny lag om socialtjänstdataregister

Utredningens bedömning: Den fortsatta utvecklingen av en kunskapsbaserad socialtjänst behöver stärkas. I syfte att skapa långsiktiga och stabila förutsättningar för en sådan utveckling bör den nationella officiella statistiken inom socialtjänsten stärkas och utökas. Socialstyrelsens möjlighet att behandla personuppgifter för nationell statistik bör därför utökas.

En reglering av en utökad nationell statistik inom socialtjänstens område är godtagbar för vårt samhälle och proportionerlig i förhållande till det ingrepp i skyddet för den personliga integriteten som det innebär.

Utredningens förslag: Det införs en ny lag om socialtjänstdataregister.

Utredningen föreslår i avsnitt 14.3 att det införs en bestämmelse i socialtjänstlagen om att verksamhet inom socialtjänsten ska bedrivas i överensstämmelse med vetenskap och beprövad erfarenhet. Ett viktigt underlag för utformningen av socialtjänstens verksamhet är bästa möjliga kunskap i form av data. Data kan användas som underlag för beslut som är av betydelse för enskilda individer i behov av insatser inom socialtjänsten, men är också betydelsefull för beslut om socialtjänstens inriktning och planering på nationell nivå.

En kunskapsbaserad socialtjänst förutsätter tillgång till relevanta analyser, statistik och forskning. Utan tillgång till sådan kunskap är det svårt för socialtjänsten att bedriva en verksamhet förenlig med kravet på vetenskap och beprövad erfarenhet. Kunskap kan erhållas genom statistik på nationell nivå hos Socialstyrelsen och de analyser Socialstyrelsen utför på statistikunderlaget. Som framhållits har dock den nationella statistiken inom socialtjänsten stora brister, särskilt inom barn- och ungdomsverksamheten och missbruks- och beroendevården. Barn som växer upp i samhällets vård eller i familjer med återkommande ekonomiskt bistånd har mycket hög risk för ogynnsam utveckling över tid. En hög förekomst av skolmisslyckande är en nyckelfaktor för att förklara detta och omvänt är frånvaron av skolmisslyckande den starkaste skyddande faktorn. För barn som växer upp i samhällets vård sjunker övriga långsiktiga risker till hälften om de tar sig genom gymnasiet jämfört med gruppen med skol-

misslyckanden. Att denna grupp barn får rätt stöd att klara skolan är bokstavligen livräddande.⁵⁸ Utan individbaserad statistik och registerforskning hade denna kunskap inte kommit fram. Hur det ser ut på detta område för barn som får öppenvård är omöjligt att säga då uppgifter om dem endast samlas in som mängdstatistik.

Det är inte tillräckligt att enbart registrera insatser inom olika områden, varmed avses både socialnämndens beslut om insatser och utförda aktiviteter. För att kunna bedöma vilka utfall olika insatser har krävs att Socialstyrelsen får samla in bl.a. uppgifter om orsak till insats eller utebliven insats, aktivitet, samt resultat utöver insatsen/åtgärden som sådan. Först då kan statistiken läggas till grund för en kunskapsbaserad socialtjänst.

Socialstyrelsens statistikverksamhet för socialtjänsten regleras i dagsläget av lagen och förordningen om den officiella statistiken. Lagen ger myndigheten stöd för att behandla personuppgifter för både officiell statistik och annan statistik. Behandling av känsliga personuppgifter och uppgifter om lagöverträdelser kräver dock särskilda föreskrifter av regeringen. Likaså krävs bestämmelser om uppgiftsskyldighet för de aktörer som ska lämna uppgifter för nationell statistik. Bestämmelser av sådant slag finns i förordningen om den officiella statistiken, förordningen om skyldighet för socialnämnderna att lämna statistiska uppgifter och förordningen om utlämnande av uppgifter som avser stöd och service till vissa funktionshindrade. Vad gäller dessa bestämmelser om uppgiftsskyldighet så avser de fullgörande av en rättslig förpliktelse enligt artikel 6.1 c i EU:s dataskyddsförordning (se avsnitt 15.10.1).

Regleringen är splittrad och inte alls sammanhållen. Förordningarna om uppgiftsskyldighet har inte heller – med något enstaka undantag – setts över. Lagen om den officiella statistiken är en bred reglering som tar höjd för statistikverksamhet inom ett flertal samhällsverksamheter. Det finns därmed en risk att den inte kan erbjuda den precision eller de avgränsningar som krävs för en sådan mångfaceterad verksamhet som socialtjänsten, vilken innefattar behandling av känsliga personuppgifter, t.ex. hälsa, sjukdomar och missbruk och andra integritetskänsliga personuppgifter om enskilda personliga förhållanden, t.ex. ekonomiskt bistånd.

Som jämförelse kan nämnas regleringen av Socialstyrelsens hälso-databaser. Ett hälsodatabaser är ett register där uppgifter om

⁵⁸ Socialstyrelsen (2010). *Social rapport* s. 228.

enskilda individers hälsotillstånd registreras för uppföljningsändamål. Vårdgivare har en skyldighet enligt lag att rapportera patientrelaterade uppgifter inom ett flertal områden. I lagen om hälsodataregister medges ”centrala förvaltningsmyndigheter inom hälso- och sjukvårdens område” att föra hälsodataregister. I dagsläget förvaltas hälsodataregister vid Socialstyrelsen och Läkemedelsverket.⁵⁹

Personuppgifter i ett hälsodataregister får behandlas för ändamålen framställning av statistik, uppföljning, utvärdering och kvalitetssäkring av hälso- och sjukvård samt forskning och epidemiologiska undersökningar (3 § lagen om hälsodataregister). Ett hälsodataregister får endast innehålla sådana uppgifter som krävs för att nämnda ändamål ska kunna uppfyllas. Varje hälsodataregister regleras närmare i förordning. Som exempel kan nämnas medicinska födelseregistret, patientregistret och cancerregistret hos Socialstyrelsen.

I förarbetena till lagen om hälsodataregister bedöms samtliga ändamål vara av ett högt samhällligt intresse.⁶⁰ Socialdataskyddsutredningen har bedömt att ändamålen därmed får anses ha grund i ett allmänt intresse enligt artikel 6.1 e i EU:s dataskyddsförordning. Även i efterhand har regering och riksdag bedömt att ändamålsangivelserna avseende forskning är förenliga med dataskyddsdirektivet.⁶¹

Socialdataskyddsutredningen konstaterar att lagen om hälsodataregister med anknytande förordningar innehåller flera olika skyddsåtgärder, bl.a. begränsning av vilka personuppgifter som får behandlas, regler om samkörning, sökbegrepp samt reglering av direktåtkomst och utlämnande på medium för automatiserad behandling.⁶² Uppgifterna omfattas dessutom av absolut sekretess enligt 24 kap. 8 § OSL. Sekretessen kan visserligen brytas för forskningsändamål, men då krävs i de flesta fall ett godkännande av studien av en etikprövningsnämnd enligt lagen (2003:460) om etikprövning av forskning som avser människor. Uppgifterna får enligt 21 kap. 7 § OSL inte lämnas ut om det kan antas att ett utlämnande skulle medföra att uppgifterna behandlas i strid med dataskyddslagstiftningen.

Vad gäller kravet på proportionalitet och förenlighet med det väsentliga innehållet i rätten till dataskydd ansåg utredningen att det

⁵⁹ Läkemedelsverket får enligt 3 kap. 14 § läkemedelsförordningen (2015:458) föra ett sådant hälsodataregister som anges i 1 § lagen (1998:543) om hälsodataregister. Registret får föras för att tillgodose behovet av uppgifter för de ändamål som anges i 6 kap. 1 § läkemedelslagen.

⁶⁰ Prop. 1997/98:108 s. 48.

⁶¹ Prop. 2012/13:163 s. 26 f.

⁶² SOU 2017:66 s. 502.

får förutsättas att regeringen gjort en avvägning mellan behovet av olika hälsodataregister och intrånget i den personliga integriteten innan beslut fattades om att utfärda förordningar om de olika registren. De krav på åtgärder för att skydda den registrerades rättigheter och friheter som EU:s dataskyddsförordning ställer upp fick därmed enligt utredningen anses uppfylla i lagen om hälsodataregister. Utredningen förordade enbart mindre justeringar i lagen.⁶³

Det finns ingen logisk förklaring till varför Socialstyrelsens s.k. socialtjänstregister ska regleras på ett annat sätt än hälsodataregister. I proposition 1990/91:60 om offentlighet, integritet och ADB uttalade regeringen att vissa register hos Socialstyrelsen, regionerna (tidigare landsting), kommunerna och tidigare Riksförsäkringsverket på sikt borde regleras i särskilda registerlagar. En sådan reglering är ett led i en allmän strävan att stärka skyddet för de registrerades integritet i samband med nödvändig registrering av känsliga uppgifter i vissa myndighetsregister. Regeringen har, såvitt är känt för utredningen, inte ändrat ståndpunkt i denna fråga.

Utredningen anser att den fortsatta utvecklingen av en kunskapsbaserad socialtjänst behöver stärkas. I syfte att skapa långsiktiga och stabila förutsättningar för en sådan utveckling bör den nationella officiella statistiken inom socialtjänsten stärkas och utökas till att i större utsträckning motsvara de förutsättningar som finns inom hälso- och sjukvården. Socialstyrelsens möjlighet att behandla personuppgifter för nationell statistik ska därför utökas.

En lämplig modellreglering är lagen om hälsodataregister. Det finns många likheter mellan hälso- och sjukvården och socialtjänsten, men också olikheter. Utredningen anser att uppgift om orsak, som inte får samlas in av Socialstyrelsen med undantag för uppgift om att hälsotillstånd utgjort orsak till och ändamål med ekonomiskt bistånd, administrativa frihetsberövanden samt enskildas hälsotillstånd när det gäller tvångsingripanden med stöd av LVM, kan liknas vid uppgift diagnos inom hälso- och sjukvården.⁶⁴ Uppgift om diagnos får samlas in av Socialstyrelsen enligt lagen om hälsodataregister. Diagnos, liksom orsak, är en bestämning av vad som utgör problemet. Uppgift om diagnoser är central för Socialstyrelsens analyser, för forskarsamhället och för verksamhetsutveckling. Utredningen anser att detsamma gäller för den nationella officiella statistiken för

⁶³ SOU 2017:66 s. 503.

⁶⁴ Bilaga, förordningen om den officiella statistiken.

socialtjänsten samt för en kunskapsbaserad socialtjänst såvitt gäller uppgift om orsak.

En annan utveckling inom socialtjänsten som närmar sig hälso- och sjukvårdens arbetssätt är att allt fler insatser sker i öppna, frivilliga former och utan behovsprövning. Det är numera enligt 4 kap. 2 a § SoL möjligt att erbjuda hemtjänst till äldre personer utan föregående behovsprövning. Ungefär 164 000 personer, 65 år och äldre, har i dag minst en beviljad hemtjänstinsats.⁶⁵ Utredningen föreslår i avsnitt 17 att det ska bli möjligt för socialnämnden att tillhandahålla även andra insatser utan föregående individuell behovsprövning. Det är därför viktigt att Socialstyrelsen och socialtjänsten kan följa utvecklingen och kvaliteten inom hemtjänsten och andra framtida, icke behovsprövade verksamheter.

Allmänt intresse

Den rättsliga grunden för behandlingen av personuppgifter för ändamålet nationell statistik är arbetsuppgifter av allmänt intresse i artikel 6.1 e i EU:s dataskyddsförordning. Vidare får enligt EU:s dataskyddsförordning känsliga personuppgifter behandlas för bl.a. statistikändamål, dvs. utan krav på samtycke från de registrerade. Av artikel 9.2 j i EU:s dataskyddsförordning framgår nämligen att behandling av känsliga personuppgifter är tillåten om behandlingen är nödvändig för bl.a. statistiska ändamål i enlighet med artikel 89.1 i EU:s dataskyddsförordning. I artikel 89.1 i EU:s dataskyddsförordning anges att behandling för bl.a. vetenskapliga eller historiska forskningsändamål ska omfattas av lämpliga skyddsåtgärder i enlighet med EU:s dataskyddsförordning för den registrerades rättigheter och friheter.

Av både artikel 6.1 e och 9.2 j i EU:s dataskyddsförordning framgår emellertid att behandlingen inte kan stödja sig enbart på dessa artiklar för att vara tillåten. Rätten att behandla personuppgifter ska även vara fastställd i nationell rätt. Den nationella regleringen ska stå i proportion till det eftersträvade syftet, vara förenlig med det väsentliga innehållet i rätten till dataskydd och innehålla bestämmelser om lämpliga och särskilda åtgärder för att säkerställa den registrerades grundläggande rättigheter och intressen.

⁶⁵ Socialstyrelsen (2019). *Följ upp insatser som beviljats genom förenklat beslutsfattande om hemtjänst för äldre.*

Regeringsformens krav på proportionalitet

Den naturliga regleringen för en central myndighetsbaserad behandling av personuppgifter inom ett sådant område som socialtjänst är lag. Genom reglering i lag står personuppgiftsbehandlingen på egna ben. Det är riksdagen som ska ge medborgarna garantier om en säker och avvägd behandling av personuppgifter. Särskilt när det rör sig om betydande intrång i den personliga integriteten som sker utan samtycke och innebär övervakning eller kartläggning av den enskildes personliga förhållanden (2 kap. 6 § RF, se avsnitt 15.10.2). Det gäller såväl behandlingen som sådan, reglering av ändamål och kategorier av personuppgifter som får samlas in, som uppgiftsskyldighet. Respekten för den kommunala självbestämmanderätten kräver dessutom att uppgiftsskyldigheten gentemot kommuner och regioner regleras i lag och inte på förordningsnivå.

En generell skyldighet för socialnämnderna att lämna uppgifter för nationell statistik till Socialstyrelsen finns i 12 kap. 5 § SoL respektive 15 a § LSS, men denna reglering hindrar inte en mer specifik uppgiftsskyldighet i en registerlagstiftning. För övrigt bör en uppgiftsskyldighet mot privata utförare regleras i lag.

Förvisso är den nationella statistiken för socialtjänsten reglerad i en lag, lagen om den officiella statistiken. Men som framhållits bedömer utredningen att den inte är ändamålsenlig och så precis som en förstärkt statistik inom socialtjänsten kräver.

Av 2 kap. 6 § jämte 2 kap. 20 § RF följer att en begränsning i skyddet mot ingrepp i den kroppsliga integriteten eller i den personliga integriteten i ideell mening krävs reglering i lag. Utredningens bedömning är att en utökad nationell statistik för socialtjänsten som sker utan stöd av registrerades samtycke kommer omfatta mer känsliga personuppgifter än som samlas in i dag och därmed innebära ett ingrepp. Uttalanden i lagmotiven ger uttryck för att redan det förhållandet att omfattande eller känsliga informationsmängder hantteras hos en viss myndighet kan ses som ett slags kartläggning som är av det slaget att grundlagsbestämmelsen ska anses vara tillämplig.

Vid sådant förhållande gäller särskilda förutsättningar för begränsningar enligt 2 kap. 20–22 §§ RF. Ett sådant betydande intrång får medges endast för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle och det får heller aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett det. Det

får inte heller sträcka sig så långt att det utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen såsom en av folkstyrelsens grundvalar och begränsningen får inte göras enbart på grund av politisk, religiös, kulturell eller annan sådan åskådning. Bestämmelsen ger uttryck för en proportionalitetsbedömning som utredningen återkommer till nedan och i utredningens konsekvensanalys (avsnitt 27). I sammanhanget bör dock noteras att all reglering av socialtjänststatistiken måste regleras. Det är emellertid endast de moment i verksamheten som utgör ett betydande intrång och i övrigt faller inom regleringen i 2 kap. 6 § RF som måste regleras i lag. Övriga frågor kan överlåtas till regeringen att besluta i förordningar, såsom skett beträffande lagen om hälsodataregister (se ovan).

Begränsningar i skyddet för den personliga integriteten

På den kommunala nivån, där insatserna utförs, innebär utredningens förslag inga förändringar med avseende på uppgifterna, i den meningen att uppgifter rörande individer som erhåller insatser redan finns registrerade hos kommunerna i deras verksamhetssystem. Förslaget innebär således inte att kommunerna ska behandla några nya uppgifter, utan det handlar om uppgifter som redan ska dokumenteras om enskilda enligt socialtjänstlagen och Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (2014:5) om dokumentation i verksamhet som bedrivs med stöd av SoL, LVU, LVM och LSS. Det som tillkommer avseende personuppgiftsbehandlingen är däremot, som nämnts, att fler personuppgifter kommer att behandlas av Socialstyrelsen. Den enskilde kommer inte att bli ”mer utredd” eller dokumenterad utan den utökade statistikinsamlingen gäller främst uppgifter som redan finns i verksamhetssystemen.

Utredningens förslag innebär att det kommer att behandlas fler uppgifter av integritetskänslig natur om främst barn, ungdomar och personer med missbruk eller beroende jämfört med i dag, samt uppgifter om vårdnadshavare. Det innebär att känsliga personuppgifter och personuppgifter om lagöverträdelser m.m. i vissa fall behöver behandlas.

Ett barn eller en ung person som får insatser från socialtjänsten har ofta flera olika insatser under sin uppväxt. Möjligheten att följa barn och vuxna genom hela omsorgskedjan och få kunskap om vad

som är effektiva insatser utifrån olika behov är grundläggande för att genom statistikanalys kunna följa upp och få mer kunskap om de insatser som ges. Förslaget kan innebära ett ytterligare integritetsintrång för såväl barn, unga, vårdnadshavare och personer med missbruk eller beroende. Att Socialstyrelsen registrerar personuppgifter om öppenvårdsinsatser innebär emellertid ingen principiell skillnad i relation till de uppgifter som samlas in i dag.

Jämfört med hälso- och sjukvården är tillgången till personbaserade registerdata om socialtjänstens verksamhet i dag starkt begränsad. Utredningens förslag innebär att fler personbundna uppgifter behöver användas för att främja och stödja en inriktning mot en mer kunskapsbaserad socialtjänst. Det innebär ett ingrepp i skyddet för den personliga integriteten. Ingreppet i skyddet för den personliga integriteten bedöms dock som nödvändigt för att kunna beskriva orsaker till olika insatser inom socialtjänsten samt om insatserna varit verkningsfulla eller inte.

I förlängningen kommer en utökad nationell statistik bidra till en större kunskap om vilka åtgärder som ska prioriteras eftersom det kommer finnas större möjligheter att genom statistiken analysera utfallet av de aktuella insatserna. Socialtjänsten behöver veta att deras insatser gör nytta och hur metoder kan vidareutvecklas. På det sättet kan enskilda i svåra situationer få tillgång till en professionell insats som är till verklig hjälp. Utredningen ger ett flertal exempel på hur statistiken kan omsättas i praktik och ge värdefull kunskap om arbets sätt i avsnitt 15.10.3.

Synpunkter från brukarorganisationer

Vid en ny dataskyddsreglering som innebär begränsningar i skyddet av den personliga integriteten ska rimligen de som berörs av regleringen höras, dvs. de registrerade. Utredningen har inte hört berörda eller aktivt samlat in synpunkter på förslaget från personer som är föremål för socialtjänstens insatser. Däremot har utredningen tagit del av de synpunkter från brukare och deras intresseorganisationer som Socialstyrelsen samlat in i samband med att man uppvakttat regeringen i frågan om behovet av en utökad statistik för socialtjänsten.

I rapporten *Äldres behov av vård och omsorg – förslag till nya registeruppgifter från socialtjänst och kommunal hälso- och sjukvård* från

2013 redogör Socialstyrelsen för sina samtal med rådet för etiska frågor och Äldrerådet. I rapporten efterfrågar Socialstyrelsen en möjlighet att registrera personuppgifter om orsaken till insatser för äldre, s.k. funktionstillstånd.

De båda råden ansåg att statistiken skulle kunna leda till en mer likvärdig bedömning av behov och insatser i landets kommuner. Socialtjänstlagen gäller alla äldre, men råden menade att kommunernas bedömningar kan variera när det gäller vilka behov som ska tillgodoses och omfattningen av de beviljade insatserna. Äldrerådet framhöll dock att det är viktigt att se till att nationella uppgifter om insatser i relation till behov inte leder till att schablonisera biståndsbedömningen.

Rådet för etiska frågor ansåg att en stor del av samhällsnyttan med registeruppgifterna är att följa förändringar över tid i hur äldres behov av vård och omsorg tillgodoses. Samtidigt menade rådet att det är viktigt att inse att det finns begränsningar i hur långtgående slutsatser man kommer kunna dra från den här typen av statistik.

Råden poängterade att även om statistikuppgifterna samlas in från kommunernas grundläggande dokumentation är det viktigt att säkerställa att det inte blir en administrativ uppgift som i slutändan tar tid från utförandet av själva vården och omsorgen. Sammanfattningsvis ansåg råden att det inte finns några principiella skillnader mellan att samla in uppgifter om funktionstillstånd från socialtjänst och från hälso- och sjukvård. Man ansåg inte heller att det finns specifika omständigheter med just de här uppgifterna (jämfört med andra känsliga personuppgifter om hälsa) som gör att en enskild kan lida men av insamlingen.

I en artikel i Socionomen år 2017 pläderade SKR tillsammans med ett flertal riksförbund och brukarorganisationer för att socialtjänsten ska få samma möjligheter att arbeta kunskapsbaserat som hälso- och sjukvården. Förbunden och brukarorganisationerna menade att en förutsättning för det är att Socialstyrelsen får samla in personnummerbaserade uppgifter för nationell statistik. Man framhöll att integritetsfrågan är viktig och ska beaktas, men att den inte fick stå i vägen för en konstruktiv diskussion om hur uppföljning genom personnummerbaserad statistik kan användas för att säkerställa en jämlik vård och omsorg för de mest utsatta i vårt samhälle. Bakom artikeln stod bl.a. brukarorganisationen Maskrosbarn, Riksförbundet

Attention, Riksförbundet för Rättigheter, Frigörelse, Hälsa, Lika-behandling och Riksförbundet för Social och Mental Hälsa.⁶⁶

I rapporten *Förslag till en samlad statistik för missbruks- och beroendevården* (2006) inhämtade Socialstyrelsen synpunkter från brukarorganisationer. Riksföreningen för hjälp åt läkemedelsmissbrukare (RFHL) var negativ till tankarna i förslaget. Dels ansågs man att det inte var troligt att Socialstyrelsens uppföljning, med den föreslagna statistiken som bas, skulle kunna resultera i förbättringar av kommunernas missbrukarvård, dels att kriminaliseringen av (ej läkarförskrivna) narkotikaanvändning utgjorde ett så stort hinder att personer i ännu högre grad än i dag skulle dra sig för att söka hjälp inom den specialiserade vården om en personnummerregistrering skulle bli obligatorisk. För många är anonymitetsskydd en förutsättning för att våga söka hjälp.

Föräldraföreningen mot narkotika (FMN) var däremot positiv, främst för att förslaget skulle ge en ”klarare” och mer tillförlitlig statistik: alla personer med missbruk eller beroende har inte samma behov och får inte samma insatser. Med den föreslagna statistiken ansåg man att det skulle bli möjligt att skilja ut verksamma behandlingenheter från överksamma. Man insåg visserligen riskerna med en eventuellt ökad tvekan att söka vård, men ansåg att fördelarna ändå övervägde.

Riksförbundet Länkarna ansåg att integritetsfrågorna var viktiga, men att utsikterna att genom uppföljningsstudier få information som kan bidra till att förbättra vården ändå gjorde att förbundets representant såg positivt på Socialstyrelsens förslag. Förbundet framhöll att det var viktigt att noga förklara för personer som får vård vilket syftet med registreringen är, samt hur säkerhetsrutinerna fungerar och hur uppgifterna ska användas.

Ett argument mot att registrera personuppgifter för statistik- och forskningsändamål som förts fram av funktionshinderrörelsen är att en överenskommelse mellan brukaren och vårdgivaren bryts. Uppgiftsinsamlingen innebär att det förs in ett nytt moment i relationen mellan parterna, som inte handlar om anledningen till att den enskilde söker samhällets stöd eller hjälp. Mot denna uppfattning kan anföras att det i stället handlar om ett trepartsförhållande bestående av brukaren, biståndsbedömarens och samhället. Den sistnämnda parten är finansierad av de insatser som ges, och för denne finns där-

⁶⁶ Socionomen, *Lagändring krävs för en jämlik och kunskapsbaserad socialtjänst*, nr 6 2017.

med ett legitimt intresse av viss kunskap om de insatser som ges. Kunskapen kan t.ex. avse volymen, kostnaderna och resultatet avseende de gjorda insatserna.

Även om det finns röster som motsätter sig en utökad nationell statistik, bedömer utredningen att en majoritet av de intressegrupper som företräder enskilda som är föremål för socialtjänstens insatser anser att en utökad insamling och behandling av personuppgifter är nödvändig för att kunna framställa en statistik som kan ligga till grund för analyser, uppföljningar, forskning m.m. inom socialtjänsten och att deras uppfattning är att nyttan med detta överväger eller står i rimlig proportion till det intrång som kan uppstå i de enskildas integritet.

En reglering om utökad nationell statistik är godtagbar och proportionerlig

Förslaget om en ny lag om socialtjänstdataregister innebär att integritetskänsliga uppgifter kommer att samlas in av Socialstyrelsen. Uppgifterna utgör dock ett viktigt underlag för att socialtjänsten verksamhet ska kunna utgå från bästa möjliga kunskap i form av data. Data som kan användas som underlag för beslut som är av betydelse för enskilda individer i behov av insatser men också för beslut om socialtjänstens inriktning och planering på nationell nivå. Insamling av minst lika integritetskänsliga personuppgifter sker i dag av Socialstyrelsen från hälso- och sjukvården enligt lagen om hälso- dataregister. Socialstyrelsen efterfrågar även utökade möjligheter att behandla personuppgifter för nationell statistik (se avsnitt 15.7.6). Genom att reglera Socialstyrelsens statistikinsamling och bearbetning i en lag kan större tydlighet och transparens skapas kring detta statistikområde. Det blir enklare för registrerade att kontrollera Socialstyrelsens behandling av deras personuppgifter när statistiken samlas på detta sätt i en samlad lagstiftning.

Utredningens bedömning är därmed att en reglering av en utökad nationell statistik inom socialtjänstens område är godtagbar för vårt samhälle och proportionerlig i förhållande till det ingrepp i den personliga integriteten det innebär.

Lag om socialtjänstdataregister

Lagens rubrik ger vid handen att den reglerar olika register. Det är egentligen ett föråldrat synsätt att tala om register eller personregister. Utredningen har dock valt att hålla sig så nära den vokabulär som lagstiftaren använder för motsvarande lagstiftning. Som exempel kan nämnas lagen om hälsodataregister. Socialstyrelsen beskriver på sin webbsida att myndigheten förfogar över ett flertal socialtjänstregister. På ett tekniskt plan är det svårt att tala om personregister eftersom tekniken gör det möjligt att arbeta med ett och samma informationsobjekt för många olika syften. Uppgifter härbärgeras i samma system- eller databasmiljö, men gör det möjligt att logiskt hålla i sär användningen för olika ändamål. Det är lämpligare att tala om olika typer av behandling av personuppgifter. Men i pedagogiskt syfte underlättar det att tala om enskilda fysiska register. Det gör det lätt för registrerade att peka ut en viss typ av behandling av personuppgifter där man vill utöva sina rättigheter enligt EU:s dataskyddsförordning. Utredningen har därför valt att i rubriken till lagen tala om socialtjänstdataregister, även om sådana homogena eller rena register kanske inte existerar i praktiken. Hur Socialstyrelsen de facto strukturerar sina personuppgifter är okänt för utomstående och även för utredningen, och bör förbli en hemlighet av hänsyn till skyddet för personuppgifterna.

Registrerades rättigheter

I EU:s dataskyddsförordning finns ett flertal rättigheter som den registrerade kan åberopa mot personuppgiftsansvariga (kapitel III). Som exempel kan nämnas rätten till insyn, rätten till rättelse, rätten att motsätta sig behandling och rätten till begränsning, det som tidigare benämndes blockering i personuppgiftslagen.

Alla rättigheter är dock inte tillämpliga på alla typer av behandlingar av personuppgifter. Exempelvis kan rätten till radering i artikel 17 EU:s dataskyddsförordning inte åberopas för arkivändamål av allmänt intresse, vetenskapliga eller historiska forskningsändamål eller statistiska ändamål enligt artikel 89.1 i EU:s dataskyddsförordning, i den utsträckning att rätten sannolikt omöjliggör eller avsevärt försvårar uppnåendet av syftet med den behandlingen.

EU:s dataskyddsförordning lämnar visst utrymme för medlemsländerna att också begränsa rättigheterna. Av lagen om den officiella statistiken framgår att artiklarna 16 (rätten till rättelse) och artikel 18 (rätten till begränsning) i EU:s dataskyddsförordning inte gäller vid behandling av personuppgifter som är tillåten enligt lagen eller föreskrifter som har meddelats i anslutning till den.

Som framhållits tidigare är den rättsliga grunden för behandling av personuppgifter för statistiska ändamål en arbetsuppgift av allmänt intresse (artikel 6.1 e i EU:s dataskyddsförordning; se avsnitt 15.10.1). Det innebär att vissa rättigheter med automatik är begränsade för behandling av personuppgifter på den grunden. Förutom rätten till radering finns begränsningar i rätten att motsätta sig (artikel 21 i EU:s dataskyddsförordning). Rätten till dataportabilitet (artikel 20 i EU:s dataskyddsförordning) är inte överhuvudtaget tillämplig.

Utredningen har vid sina överväganden stannat vid att inte införa några begränsningar i registrerades rättigheter i den föreslagna lagen. Med hänsyn till arten av behandlingen som innefattar känsliga och integritetskänsliga personuppgifter är det av stort värde att registrerade bibehåller sina rättigheter. Utredningen nöjer sig med att de begränsningar som i dag finns i lagen om den officiella statistiken, som nämns ovan, får kvarstå för att inte alltför mycket hindra Socialstyrelsens statistikarbete. Det rör sig om rätten till rättelse och rätten till begränsning. Det gäller arbetet med officiell statistik och annan statistik för socialtjänsten. När Socialstyrelsen däremot behandlar personuppgifterna för de sekundära ändamålen uppföljning och utvärdering gäller dock enbart EU:s dataskyddsförordnings rättighetskatalog, men givetvis med de begränsningar som följer av att även den behandlingen av personuppgifter är en arbetsuppgift av allmänt intresse som sätter vissa begränsningar för registrerades rättigheter.

15.10.5 Tillämpningsområde

Utredningens förslag: Den nya lagen om socialtjänstdataregister ska innehålla bestämmelser om dataregister över socialtjänsten och sådan verksamhet som bedrivs med stöd av lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (socialtjänstdataregister).

Socialstyrelsen ska få utföra automatiserad behandling av personuppgifter i socialtjänstdataregister. För behandling av personuppgifter ska Socialstyrelsen vara personuppgiftsansvarig.

Den nya lagen kompletterar Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning). Vid behandling av personuppgifter enligt den nya lagen gäller lagen med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning, och föreskrifter som har meddelats i anslutning till den lagen, om inte annat följer av den nya lag eller föreskrifter som har meddelats i anslutning till nya lagen. I den nya lagen erinras om att det i lagen om den officiella statistiken och förordningen om den officiella statistiken finns bestämmelser om officiell och annan statistik för socialtjänstens verksamheter.

Den föreslagna lagen om socialtjänstdataregister är avsedd att enbart reglera och avgränsa Socialstyrelsens behandling av personuppgifter för framställning av officiell och annan statistik för socialtjänsten. Det ska uttryckligen framgå, till skillnad från lagen om hälsodataregister, att det är Socialstyrelsen som får behandla personuppgifter för nationell statistik för socialtjänsten och att den myndigheten är ensam personuppgiftsansvarig för behandlingen. Den är inte avsedd att reglera behandling av personuppgifter i samband med individuella insatser för enskilda individer och den automatiserade behandling av personuppgifter som utförs hos socialnämnder (motsvarande) och privata utförare.

Vad som avses med socialtjänst i socialtjänstlagen definieras i avsnitt 5, i den definitionen ingår inte verksamhet som bedrivs med stöd av LSS och utredningen behandlar inte heller LSS i övriga avsnitt av denna utredning. Däremot ingår registret över insatser enligt LSS i Socialstyrelsens socialregister. Utredningen bedömer därför

att detta register av den anledningen inte bör exkluderas i förslaget om en lag om socialtjänstdataregister. Lagen ska därför avse dataregister över socialtjänsten och sådan verksamhet som bedrivs med stöd av lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (socialtjänstdataregister).

Lagen ska främst reglera framställning av statistik inom socialtjänsten och verksamhet inom LSS. Däri 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. Bestämmelser i den nya lagen som avviker från lagen om den officiella statistiken gäller således före den senare lagen. För andra ändamål som regleras i den nya lagen om socialtjänstdataregister gäller inte lagen om den officiella statistiken.

Lagen ska i övrigt reglera alla aspekter på behandlingen av personuppgifter för nationell statistik för socialtjänsten, såsom kategorier av uppgifter som får samlas in och behandlas, ändamål, elektronisk åtkomst, samkörning och uppgiftsskyldighet. Lagen ska komplettera EU:s dataskyddsförordning, och såvida inte annat framgår av lagen ska förordningen gälla för Socialstyrelsens behandlingar.

Lagen kan och bör emellertid inte detaljreglera Socialstyrelsens behandling av personuppgifter. Det ska ske i en kompletterande förordning. Socialstyrelsen ska alltjämt kunna meddela närmare föreskrifter om uppgifter som ska lämnas av både kommuner och enskilda verksamheter.

15.10.6 Ändamålet med behandlingen av personuppgifter

Utredningens förslag: Personuppgifter i ett socialtjänstdataregister ska få behandlas för framställning av statistik.

Personuppgifter som behandlas för framställning av statistik ska också få behandlas för ändamålen:

1. uppföljning och utvärdering,
2. forskning inom socialtjänsten och sådan verksamhet som bedrivs med stöd av lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, och
3. utlämnande till den som ska använda uppgifterna för de ändamål som anges i punkt 1 och 2 eller för framställning av statistik.

Personuppgifter i socialtjänstdataregister ska inte få behandlas för några andra än de ändamål som nämns ovan.

Det primära ändamålet för socialtjänstdataregister är att behandling får ske för framställning av statistik. Däri inbegrips såväl officiell statistik som annan statistik. För behandling av personuppgifter i syfte att framställa statistik gäller lagen om den officiella statistiken. Den är således inte tillämplig på socialtjänstdataregister som avser behandling av uppgifter för något ytterligare ändamål utöver statistikframställning.

Att Socialstyrelsen enbart ska få samla in personuppgifter för det primära ändamålet statistik är en skyddsåtgärd för att värna om enskildas integritet och undvika ändamålsglidningar. Det ska inte hindra Socialstyrelsen från att samla in mängdstatistik inom socialtjänsten för t.ex. ändamålet uppföljning, men då får inga personuppgifter samlas in. Personuppgifter får enbart samlas in för det primära ändamålet statistik, men får sedan användas av Socialstyrelsen för olika analyser inom ramen för ändamålen uppföljning och utvärdering. Vid behandling av personuppgifter för dessa ändamål gäller emellertid inte lagen om den officiella statistiken utan personuppgiftsbehandlingen i dessa delar regleras enbart av den föreslagna lagen.

Det primära ändamålet för den föreslagna lagen är således statistikframställning. Det är för det syftet personuppgifter, bl.a. känsliga personuppgifter och uppgifter om lagöverträdelse ska få samlas in

från socialtjänsten hos kommunerna samt privata utförare. Uppgifter ska inte få samlas in av Socialstyrelsen för några andra ändamål. Däremot ska Socialstyrelsen få behandla redan insamlade uppgifter för det primära ändamålet statistik för det sekundära ändamålet uppföljning och utvärdering. Uppföljning avser att fortlöpande och regelbundet mäta och beskriva behov, verksamheter och resursåtgång angivet i termer av t.ex. behovstäckning, produktivitet och nyckeltal. Uppföljning syftar till att ge en översiktlig bild av verksamhetens utveckling och att fungera som en signal för avvikelser som bör beaktas. Utvärdering avser analys och värdering av kvalitet, effektivitet och resultat hos en verksamhet i förhållande till de mål som bestämts för denna.

Ändamålet att följa upp och utvärdera socialtjänsten är en angelägen uppgift på central nivå i dagens ekonomiskt ansträngda situation inom den kommunala sfären som kräver skärpt hushållning med tillgängliga ekonomiska och personella resurser. Ändamålet är också nödvändigt för en kunskapsbaserad socialtjänst enligt utredningen förslag.

Ett ytterligare sekundärt ändamål enligt den föreslagna lagen är forskning inom socialtjänstens område och sådan verksamhet som bedrivs med stöd av LSS. Forskningen kan avse hela verksamheten – dvs. alla åtgärder och aktiviteter som socialnämnden genomför inom ramen för SoL och LSS – även sådana frågor som inte uteslutande tar sikte på forskning om insatser. Till socialtjänstens område hör också exempelvis social förändring och social utveckling. Av lagen om den officiella statistiken framgår att officiell statistik ska finnas för utredningsverksamhet och forskning (3 §). Forskningen inom vissa områden inom socialtjänsten är begränsad och bör stimuleras. Genom ändamålet forskning skapas incitament för utveckling av mer beprövad erfarenhet och mer forskning om insatser och deras resultat vilket det finns ett stort behov av.

En fråga är om tvekan kan uppkomma om den föreslagna lagen om socialtjänstdataregister eller lagen om den officiella statistiken ska tillämpas. Som framhållits av Socialstyrelsen och andra statistikansvariga myndigheter reglerar lagen om den officiella statistiken i huvudsak kvaliteten på officiell statistik (se avsnitt 15.8.1), och i mindre mån behandling av personuppgifter. I den tidigare lagen (1995:606) om vissa personregister för officiell statistik, som lagen om den officiella statistiken ersatte, undantogs behandling av personuppgifter som reglerades i annan lagstiftning, t.ex. lagen om hälsodataregister. Någon sådan hänvisningsbestämmelse finns inte i lagen om den offi-

ciella statistiken av det enkla skälet att lagen inte i huvudsak eller enbart reglerar detta område. Det finns således ingen konflikt mellan den föreslagna lagen och lagen om den officiella statistiken och något behov av en hänvisningsbestämmelse i klargörande syfte behövs inte.

15.10.7 Personuppgifter som får behandlas

Utredningens förslag: För framställning av statistik ska följande kategorier av uppgifter få behandlas om det behövs för ändamålet och om det inte är tillräckligt att använda kodade personuppgifter eller uppgifter som inte kan hänföras till enskilda fysiska personer:

1. den registrerades personnummer eller samordningsnummer,
2. kön,
3. folkbokföringsort,
4. födelseort,
5. insats,
6. mål, måluppfyllelse och aktiviteter,
7. orsak eller behov,
8. anmälan, ansökan eller information på annat sätt,
9. resultat av insats,
10. vårdnadshavare inom familje- och individomsorg, och
11. närstående inom missbruks- och beroendevård.

Uppgift om närstående inom missbruks- och beroendevården får inte innehålla uppgift som genom namn, annan identitetsbeteckning eller liknande förhållande är direkt hänförlig till den enskilde.

Känsliga personuppgifter ska få behandlas med stöd av artikel 9.2 j i EU:s dataskyddsförordning under förutsättning att det är nödvändigt för framställning av statistik.

Uppgifter om lagöverträdelser som innefattar brott, domar i brottmål, straffprocessuella tvångsmedel eller administrativa frihetsberövanden ska endast få behandlas om det är nödvändigt för framställning av statistik.

Utredningen har tidigare framhållit att lagen ska stå på egna ben, dvs. den ska reglera alla aspekter på behandlingen av personuppgifter för nationell statistik för socialtjänsten. Undantaget utgör givetvis EU:s dataskyddsförordning, vilken lagen om socialtjänstdataregister kompletterar, och lagen med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning (dataskyddslagen) och föreskrifter som har meddelats i anslutning till den lagen. För frågor som inte är uttryckligen reglerade i lagen om socialtjänstdataregister, kompletterande förordning om socialtjänstdataregister och eventuella föreskrifter meddelade av Socialstyrelsen gäller i stället EU:s dataskyddsförordning, dataskyddslagen och förordningen med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordningen.

Personuppgifter som får behandlas

Beträffande personuppgifter ska lagen reglera att de uppgifter som behövs för ändamålet statistik inom socialtjänsten samt inom ramen för tillämpningsområdet som framgår av bilagan till förordningen om den officiella statistiken, nämligen individ- och familjeomsorg, äldre- och handikappomsorg, stöd och service till funktionshindrade och missbruks- och beroendevård, får samlas in. Det handlar om personbundna uppgifter såsom personnummer, samordningsnummer, kön, födelse- och vistelseort med mera. Undantaget utgör uppgifter om anhöriga inom missbruks- och beroendevården där inga namn eller personnummer eller motsvarande uppgifter som direkt kan hänföras till den anhöriga får förekomma. Socialstyrelsen har själv uppgivit att uppgifter om anhöriga inte behöver vara personbunden, men att en skyldighet ska finnas att lämna sådana uppgifter (se avsnitt 15.10.3).⁶⁷ Utredningen delar Socialstyrelsens bedömning.

Vidare föreslår utredningen att Socialstyrelsen ska få samla in personuppgifter om alla slag av insatser, åtgärder och aktiviteter i samband härmed. Inom individ- och familjeomsorgen gäller det både placeringar och sådana öppna insatser som avses i nuvarande 3 kap. 6 a § och 3 kap. 6 b § första stycket SoL. Även personuppgifter om orsak, anmälningar, ansökningar och resultat kopplade till sådana insatser, liksom åtgärder och aktiviteter ska få behandlas av Socialstyrelsen, om det inte är tillräckligt för ändamålet statistik att använda

⁶⁷ Socialstyrelsen (2006). *Förslag till en samlad statistik för missbruks- och beroendevården*, s. 18.

kodade personuppgifter eller uppgifter som inte alls kan hänföras till enskilda fysiska personer.

Med personuppgifter om bl.a. orsak och resultat blir det möjligt för Socialstyrelsen att få svar på frågor såsom:

- Hur vanligt är det att personer har flera insatser samtidigt?
- Finns det fungerande ”insatskedjor”, dvs. i vilken utsträckning går personer från en insatsform vidare till en annan på ett planmässigt sätt?
- Vilka personer får en enstaka insats och vilka personer får insatser gång på gång?
- Ser insatserna olika ut för kvinnor jämfört med för män eller mellan utlandsfödda och svenskfödda?
- Ser nyttjandet av insatser olika ut för yngre jämfört med för äldre?
- Finns det skillnader mellan offentliga och privata utförare?

Med tillförlitlig information om orsak och resultat och hur socialtjänstens insatser fungerar för olika grupper av brukare skapas en grund för genomförandet av olika förbättringsåtgärder.

Känsliga personuppgifter

Känsliga personuppgifter ska också få behandlas med stöd av artikel 9.2 j i EU:s dataskyddsförordning om det är nödvändigt för framställning av statistik. Det innebär att bilagan i förordningen om den officiella statistiken behöver ändras så att det framgår att känsliga personuppgifter får behandlas för framställning av statistik inom de områden som anges i bilagan utan några avgränsningar till vissa orsaker, insatser och resultat. Med känsliga personuppgifter avses enligt artikel 9.1 i EU:s dataskyddsförordning personuppgifter som avslöjar ras eller etniskt ursprung, politiska åsikter, religiös eller filosofisk övertygelse, medlemskap i fackförening, hälsa, en persons sexualliv eller sexuell läggning, genetiska uppgifter och biometriska uppgifter som används för att entydigt identifiera en fysisk person.

En uppgift om att en viss individ har fått vård eller annat stöd på grund av sitt missbruk utgör en s.k. känslig personuppgift. Uppgifter som kan vara nödvändiga för att avgöra vilka insatser som är

framgångsrika för att tillgodose ett visst behov kan t.ex. vara psykisk ohälsa, missbruk, allvarliga beteendeproblem, eller dysfunktionella relationer. Problembilder och insatser kan vara mer eller mindre komplexa.

Uppgifter som lagöverträdelse

Även uppgifter om lagöverträdelser som innefattar brott, domar i brottmål, straffprocessuella tvångsmedel eller administrativa frihetsberövanden ska få behandlas om det är nödvändigt för framställning av statistik för socialtjänsten. Behandling av personuppgifter som rör fällande domar i brottmål och lagöverträdelser som innefattar brott eller därmed sammanhängande säkerhetsåtgärder enligt artikel 6.1 i EU:s dataskyddsförordning får endast enligt artikel 10 i EU:s dataskyddsförordning utföras under kontroll av en myndighet eller då behandling är tillåten enligt unionsrätten eller medlemsstaternas nationella rätt, där lämpliga skyddsåtgärder för de registrerades rättigheter och friheter fastställs. Ett fullständigt register över fällande domar i brottmål får endast föras under kontroll av en myndighet.

Av dataskyddslagen framgår dock att personuppgifter som avses i artikel 10 i EU:s dataskyddsförordning får behandlas av myndigheter. Av 8 § lagen om kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning framgår att personuppgifter som avses i artikel 10 i EU:s dataskyddsförordning får behandlas av myndigheter.

Det innebär att Socialstyrelsen får samla in sådana uppgifter för framställning av statistik utan något ytterligare lagstöd. För att säkerställa att insamling av sådana uppgifter inte sker slentrianmässigt och med beaktande av de specifika ändamålen för statistikbehandlingen anser utredningen dock att det av lagen ska framgå att uppgifter om lagöverträdelser som innefattar brott, domar i brottmål, straffprocessuella tvångsmedel eller administrativa frihetsberövanden endast får behandlas om det är absolut nödvändigt för ett sådant ändamål, t.ex. att brott utgjort orsaken till socialtjänstens insats för ett barn eller en ungdom.

Vidare bör insamling och registrering av uppgifter om lagöverträdelse endast ske inom verksamheterna Individ- och familjeomsorg respektive Missbruks- och beroendevård, vilket ska framgå av

bilagan till förordningen om den officiella statistiken. Något behov av att samla in sådana integritetskänsliga personuppgifter om äldreomsorg eller funktionshindrade synes enligt utredningens bedömning inte föreligga.

15.10.8 Uppgiftsskyldighet

Utredningens förslag: Socialstyrelsen ska för framställning av statistik få hämta personuppgifter till register genom samkörning.

Den som bedriver verksamhet inom socialtjänsten eller enligt lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade ska lämna uppgifter till socialtjänstdataregister för framställning av statistik.

Som sökbegrepp i ett socialtjänstdataregister ska få användas uppgifter om den registrerades personnummer eller samordningsnummer, kön, folkbokföringsort, födelseort, insats, mål, måluppfyllelse och aktiviteter, orsak eller behov, anmälan, ansökan eller information på annat sätt, resultat av insats, vårdnadshavare inom familje- och individomsorg, och närstående inom missbruks- och beroendevård.

Endast den som är personuppgiftsansvarig ska få ha elektronisk åtkomst till uppgifter i ett socialtjänstdataregister.

Samkörning

Uppgifter i socialtjänstdataregister kommer att tillföras registret på olika sätt, t.ex. manuellt eller genom automatiserade överföringar avseende en stor mängd individer via lokala dokumentationssystem. Gemensamt för all informationsöverföring är att den sker från socialnämnder och privata utförare, däremot inte från enskilda brukare. Ett socialtjänstdataregister ska kunna tillföras information genom samkörning med andra register om informationen behövs för att tillgodose registerändamålet. Därigenom möjliggörs överföring av uppgifter från ett annat socialtjänstdataregister samt från lokala verksamhetssystem inom socialtjänsten. Vidare kan uppgifter hämtas från befolkningsregister förda vid t.ex. SCB.

Genom samkörning ökas möjligheterna att nyttja uppgifter i olika register i syfte att vidga kunskapen eller förvärva ny kunskap. För att

socialtjänstdataregister ska kunna fylla sina ändamål behöver registerinnehållet många gånger kompletteras med andra uppgifter. Genom samkörningar av register ökar möjligheten att finna orsaker till och förklara uppkomster av behov av insatser.

Möjligheten att samköra personregister är en vanlig anledning till den oro som medborgare kan känna inför att registreras i personregister. Denna oro uppstår trots det skydd mot utlämnande av registeruppgifter som finns. För att tillvarata den enskildes skydd för den personliga integriteten bör rätten till samkörning regleras. Tillåtligheten av att hämta in uppgifter från andra personregister ska vara beroende av att inhämtade uppgifter ska användas för att tillgodose registerändamålet.

Uppgiftsskyldighet

Socialstyrelsen får i dag inte samla in personuppgifter från privata utförare inom socialtjänsten för framställning av statistik. Det framgår indirekt av förordningarna om skyldighet för socialnämnderna att lämna statistiska uppgifter och om utlämnande av uppgifter som avser stöd och service till vissa funktionshindrade. Enbart socialnämnder (motsvarande) har en författningsreglerad skyldighet att försörja Socialstyrelsen med vissa personuppgifter, främst uppgifter om insatser, för ändamålet statistik. Som jämförelse kan nämnas lagen om hälsodataregister som anger att ”den som bedriver verksamhet inom hälso- och sjukvården” ska lämna uppgifter till ett hälsodataregister för de ändamål som anges i lagen (6 §). Inom socialtjänsten, liksom inom hälso- och sjukvården, läggs allt mer arbetsuppgifter på privata utförare. Dessa utförare är självständigt ansvariga för utförande av socialtjänst, och ansvarar dessutom för att dokumentera sina insatser. De är vidare personuppgiftsansvariga för sin egen behandling av personuppgifter.

Utredningen anser att det är självklart att även privata utförare, till skillnad från i dag, ska bidra till statistiken inom socialtjänsten för en mer kunskaps- och evidensbaserad socialtjänst. Utredningen anser därför att den föreslagna lagen ska innefatta en uppgiftsskyldighet inte bara mot socialnämnder (motsvarande inom LSS) utan även de privata utförare som nämnden anlitar. Av lagen om den officiella statistiken framgår för övrigt att bl.a. näringsidkare, stiftelser

och ideella föreningar har en uppgiftsskyldighet, varför den lagens sanktioner blir tillämpliga på en privat utförare som underlåter att lämna uppgifter på uppmaning av Socialstyrelsen.

Det ankommer främst på SKR och Socialstyrelsen att stödja de privata utförarna att dokumentera uppgifter på ett strukturerat och enhetligt sätt

Sökbegrepp

Som sökbegrepp ska uppgifter om den registrerades personnummer eller samordningsnummer, kön, folkbokföringsort, födelseort, insats, mål, måluppfyllelse och aktiviteter, orsak eller behov, anmälan, ansökan eller information på annat sätt, resultat av insats, vårdnadshavare inom familje- och individomsorg, och närstående inom missbruks- och beroendevård få användas.

I registerförfattningar förekommer att användningen av registeruppgifter som sökbegrepp begränsas. Vanligen omfattar en sådan begränsning uppgifter som anses vara särskilt känsliga t.ex. nationalitet eller kriminalitet.⁶⁸

Uppgifterna som ingår i socialtjänstdataregister kommer ofta att vara av känslig eller mycket känslig natur. Det kan gälla uppgifter om missbruk men även andra uppgifter. Denna omständighet skulle kunna tala för att man trots allt inför inskränkningar i användningen av uppgifter som sökbegrepp och därigenom ökar skyddet för den personliga integriteten. Mot en begränsning av sökbegrepp kan dock anföras behandling av personuppgifter i ett socialtjänstdataregister får ske för sådana ändamål som har ett högt samhällsintresse, såsom framställning av officiell statistik och forskning. Det ligger i sakens natur att den personuppgiftsansvariga myndigheten inte i förväg kan bestämma vilka uppgifter som är obehövligen sökord för att utföra en arbetsuppgift inom ramen för dessa ändamål. Genom regleringen av innehållet i registret sker också en form av reglering av möjliga sökbegrepp. Ytterligare begränsningar av tillåtna registeruppgifter som sökbegrepp inskränker registrens användbarhet.

⁶⁸ Prop. 1997/98:108, s. 56.

15.10.9 Utlämnande av personuppgifter och sekretess

Utredningens förslag: Får en personuppgift lämnas ut, kan det få ske på medium för automatiserad behandling.

I den nya lagen om socialtjänstdataregister erinras om att det i offentlighets- och sekretesslagen finns bestämmelser om begränsningar av rätten att lämna ut personuppgifter.

Utredningens anser att det i lagen om socialtjänstdataregister på motsvarande sätt som i lagen om hälsodataregister ska regleras att om personuppgifter får lämnas ut så kan det ske på medium för automatiserad behandling. Bestämmelsen reglerar således inte att personuppgifter får lämnas ut, utan endast i vilken form och med vilken teknik det får ske.

Förutsättningar för utlämnande regleras i offentlighets- och sekretesslagen och utredningen föreslår att den nya lagen ska innehålla en bestämmelse som erinrar om att offentlighets- och sekretesslagen gäller vid utlämnande från ett socialtjänstdataregister.

Av 24 kap. 8 § första stycket OSL följer att sekretess gäller i sådan särskild verksamhet hos en myndighet som avser framställning av statistik för uppgift som avser en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden och som kan hänföras till den enskilde. Vidare följer enligt tredje stycket att uppgift som behövs för forsknings- eller statistikändamål och uppgift som inte genom namn, annan identitetsbeteckning eller liknande förhållande är direkt hänförlig till den enskilde får lämnas ut, om det står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider skada eller men. Detsamma gäller en uppgift som avser en avliden och som rör dödsorsak eller dödsdatum, om uppgiften behövs i ett nationellt eller regionalt kvalitetsregister enligt patientdatalagen (2008:355).

15.10.10 Bemyndiganden

Utredningens förslag: Regeringen ska få meddela föreskrifter om

1. andra myndigheter som får föra socialtjänstdataregister enligt denna lag,
2. begränsning av de i lagen angivna ändamålen,
3. förtydligande och begränsningar av de uppgifterna om den registrerades personnummer eller samordningsnummer, kön, folkbokföringsort, födelseort, insats, mål, måluppfyllelse och aktiviteter, orsak eller behov, anmälan, ansökan eller information på annat sätt, resultat av insats, vårdnadshavare inom familje- och individomsorg, och närstående inom missbruks- och beroendevård, som ett socialtjänstdataregister får innehålla.
4. begränsningar av samkörning,
5. uppgiftsskyldighet, och
6. begränsningar i rätten att bevara uppgifter.

Regeringen bör ge Socialstyrelsen i uppdrag att i samråd med Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) ta fram ett underlag till förordning om socialtjänstdataregister.

Utredningen föreslår att regeringen ska få meddela vissa ytterligare föreskrifter kopplade till lagen om socialtjänstdataregister. Utredningen lämnar emellertid inget förslag på hur en sådan förordning skulle kunna utformas. Utredningens uppfattning är emellertid att regeringen i en ny förordning om socialtjänstdataregister ska specificera vilka uppgifter som Socialstyrelsen får behandla för det primära ändamålet statistik inom de olika tillämpningsområdena. Något behov av flera förordningar kan inte utredningen se eftersom det skulle splittra regleringen och försvåra för registrerade att kontrollera Socialstyrelsens personuppgiftsbehandling och utöva sina rättigheter enligt EU:s dataskyddsförordning. Beträffande bevarande av uppgifter gör utredningen bedömningen att det kan skilja sig mellan olika socialtjänstdataregister. Regeringen ska därför, enligt samma

modell som i lagen om hälsodataregister, i lagen ges ett bemyndigande att bestämma bevarande- och gallringsfrister.

Uppdrag till Socialstyrelsen

Inom varje område i socialtjänsten bör ändamålen statistik, uppföljning och utvärdering brytas ner till mer specificerade ändamål i en kompletterande förordning till lagen. Utredningen lämnar inget förslag på en förordning om socialtjänstdataregister utan föreslår att Socialstyrelsen får i uppdrag av regeringen att, i samråd med SKR, presentera ett underlag till förordning. Skälet är att utredningen bedömer att enbart dessa två aktörer besitter tillräcklig kompetens för att bestämma innehållet i förordningen och därför lämpligen bör göra detta i samråd. I förordningen ska anges de uppgifter hänförliga till lagens kategorier av tillåten uppgiftsinsamling, såsom orsak till kontakt dvs. ansökningar/anmälningar, orsak till insats/aktivitet, typ av insats samt resultatet av insatsen, inom socialtjänstens alla områden som anges i bilagan till förordningen om den officiella statistiken, inklusive missbruk- och beroendevård.

Eventuella begränsningar i uppgiftsinsamlingen regleras också lämpligen i förordningen. Socialstyrelsen har när det gäller orosanmälningar t.ex. ansett att det finns skäl att avstå från en nationell datainsamling som innefattar individuppgifter (se avsnitt 15.7.1).

Det är svårt att i dag beräkna de initiala merkostnader som kan komma att uppstå för kommunerna med anledning av utredningens förslag. Detta då kontrakten mellan olika kommuner och systemleverantörer kan ha utformats olika, särskilt avseende kontraktsperiod och huruvida avtalet täcker eventuella förändringar som kan behöva göras med anledning av författningsändringar. Hur stor kostnaden blir beror även på vilka uppgifter som ska lämnas till Socialstyrelsen vilket inte specificeras i lagen utan föreslås ske i förordning. Utredningen har i avsnitt 27.3.13 gjort en mycket preliminär beräkning av kommunernas merkostnader. Socialstyrelsens uppdrag bör därför även omfatta att i samråd med SKR beräkna kommunernas eventuella merkostnader med utgångspunkt i vilka uppgifter man bedömer ska lämnas samt hur kommunernas system svara upp mot den uppgiftsinsamlingen i dag. Det är först då som de förväntade kostnaderna kan bli mer precisa.

Bemyndigande till Socialstyrelsen

Socialstyrelsen har i dag ett bemyndigande i förordningen om skyldighet för socialnämnderna att lämna statistiska uppgifter och förordningen om utlämnande av uppgifter som avser stöd och service att efter samråd med SKR meddela närmare föreskrifter om kommunernas uppgiftslämnande. Socialstyrelsen har i sina rapporter och skrivelser till regeringen hyst viss tveksamhet till att de ensamma skulle förfoga över ett sådant bemyndigande. Utredningen anser att endast Socialstyrelsen kan bedöma behovet av specifika personuppgifter för sin statistikproduktion. Det ska givetvis ske inom ramarna och de avgränsningar som framgår av lagen. Utredningen förordar dock att den uppgiften läggs på regeringen av legitimitetsskäl, men det kräver i sådant fall en dialog mellan ansvarigt departement, Socialstyrelsen och SKR. En sådan lösning innebär en ändring av förordningen med vissa mellanrum. Utredningen anser därvid att Socialstyrelsen bör få ett bemyndigande i förordningen om socialtjänstdataregister att meddela kompletterande föreskrifter efter samråd med SKR, precis som i dag. Det rör sig då om föreskrifter av ren verkställighetskaraktär, såsom dataformat, beskrivning av de uppgifter som ska rapporteras, e-tjänster för uppgiftslämnande och periodicitet, Socialstyrelsen kommer således inte ensam reglera uppgiftsskyldighet m.m. utan detta ska regleras i den nya lagen och en kompletterande förordning.

15.10.11 Ändringar i bilagan till förordningen om den officiella statistiken

Utredningens förslag: Bilagan till förordningen om den officiella statistiken ska kompletteras med området missbruks- och beroendevård. Vidare ska anges att Socialstyrelsen får registrera uppgifter om lagöverträdelse, inom områdena individ- och familjeomsorg samt missbruks- och beroendevård. Känsliga personuppgifter ska, utan avgränsning till vissa insatser få behandlas för framställning av statistik inom de områden som anges i bilagan.

Det finns ett oundgängligt behov av bättre statistik för en kunskapsbaserad socialtjänst inom missbruks- och beroendevården. För att Socialstyrelsen ska kunna föra register om missbruk – utöver befint-

liga socialtjänstregister för individ- och familjeomsorg, äldre och stöd och service till funktionshindrade – föreslår utredningen att bilagan i förordningen om den officiella statistiken kompletteras med området ”Missbruks- och beroendevård”. Det innebär att Socialstyrelsen inte kommer att vara begränsad till att samla in enbart mängdstatistik på detta område utan kan även inhämta personuppgiftsbaserade uppgifter.

Vidare bör insamling och registrering av uppgifter om lagöverträdelse endast ske inom verksamheterna Individ- och familjeomsorg respektive Missbruks- och beroendevård, vilket ska framgå av bilagan till förordningen om den officiella statistiken. Något behov av att samla in sådana integritetskänsliga personuppgifter om äldreomsorg eller funktionshindrade synes enligt utredningens bedömning inte föreligga.

Bilagan i förordningen om den officiella statistiken behöver därtill ändras så att det framgår att känsliga personuppgifter får behandlas för framställning av statistik inom de områden som anges i bilagan utan några avgränsningar till vissa orsaker, insatser och resultat.

15.10.12 Förordningar som upphävs

Utredningens förslag: Förordningen om skyldighet för socialnämnderna att lämna statistiska uppgifter och förordningen om utlämnande av uppgifter som avser stöd och service till vissa funktionshindrade ska upphävas.

Då uppgiftsskyldigheten kommer att regleras i den nya lagen om socialtjänstdataregister finns inte skäl för att ha kvar förordningarna om skyldighet för socialnämnderna att lämna statistiska uppgifter och förordningen om utlämnande av uppgifter som avser stöd och service. Utredningen föreslår därför att de två förordningarna upphävs.

INSATSER TILL ENSKILDA

16 Insatser efter behovsprövning – bistånd

16.1 Rätten till bistånd

Den som inte själv kan tillgodose sina behov eller kan få dem tillgodosedda på annat sätt har rätt till bistånd av socialnämnden för sin försörjning (försörjningsstöd) och för sin livsföring i övrigt. Den enskilde ska genom biståndet tillförsäkras en skälig levnadsnivå. Biståndet ska utformas så att det stärker hans eller hennes möjligheter att leva ett självständigt liv. Detta framgår av 4 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453), förkortad SoL. Enligt 4 kap. 2 § SoL får socialnämnden också ge bistånd utöver vad som följer av 1 § om det finns skäl för det. Den enskilde har dock inte någon rätt till bistånd enligt denna bestämmelse.

Det ingår i utredningens uppdrag att analysera för- och nackdelar med att den nuvarande biståndsbestämmelsen avser både försörjningsstöd och bistånd för livsföring i övrigt. Vidare ska utredningen se över om det finns behov av ett mer ändamålsenligt och vägledande begrepp än skälig levnadsnivå för bistånd för livsföringen i övrigt. Uppdraget omfattar inte skälig levnadsnivå i förhållande till rätten till försörjningsstöd eller annat ekonomiskt stöd. Eventuella förslag som rör biståndsbestämmelsen ska inte leda till en ambitionshöjning på området och inte ha några ekonomiska konsekvenser för det offentliga.

16.1.1 Olika former av bistånd

Typer av insatser

I biståndsbestämmelsen anges ett par olika typer av bistånd vilka ges utifrån den enskildes behov: bistånd till försörjningen och bistånd till livsföringen i övrigt. Ett annat sätt att beskriva biståndet är att utgå från insatsens inriktning. Det går då att skilja mellan ekonomiskt bistånd och bistånd i form av andra insatser för stöd, omsorg och vård.

Det ekonomiska biståndet utgörs av försörjningsstöd och av annat ekonomiskt stöd för livsföringen i övrigt. Försörjningsstödet ska tillgodose hushållets mer regelbundna utgifter per månad och består av riksnormen, vars belopp bestäms av regeringen enligt 2 kap. socialtjänstförordningen (2001:937), och av vissa kostnadsposter som ligger utanför riksnormen. Ekonomiskt bistånd till livsföringen i övrigt ska tillgodose kostnader för behov som uppstår då och då. Exempel är kostnader för tandvård, glasögon, flytt och begravning.¹

Bistånd till andra insatser för stöd, omsorg och vård är en bred kategori. I den kategorin ingår insatser i öppna former såväl som heldygninsatser med boende. Flera av dessa insatser regleras i andra bestämmelser i socialtjänstlagen. Det gäller bl.a. kontaktperson, kontaktfamilj, särskilda boenden och placeringar i familjehem, stödboende och hem för vård eller boende (HVB).

Exempel på andra insatser för stöd, omsorg och vård kan hämtas från den officiella statistiken inom olika delar av socialtjänsten. Det handlar bl.a. om följande former av bistånd enligt 4 kap. 1 § SoL:

- Insatser till barn och unga: dygnsvård genom placeringar i familjehem, stödboende och hem för vård eller boende, HVB, samt öppna insatser genom strukturerade öppenvårdsprogram, personligt stöd och kontaktperson/kontaktfamilj.²
- Anhörigstöd till vuxna personer i form av exempelvis om avlösning, hemtjänst, ledsagning, dagverksamhet, korttidsvård och samtalsstöd.³

¹ Socialstyrelsen. *Termbanken, ekonomiskt bistånd*. <https://termbank.socialstyrelsen.se/?TermId=389&SrcLang=sv> (hämtad 2020-01-02).

² Socialstyrelsen (2019). *Statistik om socialtjänstinsatser till barn och unga 2018*.

³ Socialstyrelsen (2014), *Utveckling av värdegrundsarbete inom äldreomsorgen: slutrapport 2013*, s. 12 f. och Socialstyrelsen (2019). *Statistik om boendeinsatser och anhörigstöd 2018*.

- Boendeinsatser till vuxna personer (ej äldreomsorg): gruppboende, kategoriboende, inackorderingshem, korttidshem, jourlägenhet, härbärge, träningslägenhet, försökslägenhet, övergångslägenhet, hotell, hyreskontrakt där socialtjänsten är kontraktsinnehavare, familjehem och institutionsvård vid t.ex. utredningshem, motivationshem, behandlingshem, arbetskollektiv och andra typer av hem med HVB-tillstånd.⁴
- Insatser till äldre människor: hemtjänst, särskilt boende, korttidsboende, trygghetslarm, matdistribution, ledsagning, dagverksamhet, kontaktperson eller familj, boendestöd, avlösning av anhörig och annat bistånd.⁵

Omfattning

Bistånd till enskilda utgör en mycket stor del av socialtjänstens samlade arbete.

Enklast att överblicka är det ekonomiska biståndets omfattning. År 2018 betalades drygt 11,2 miljarder kronor ut i ekonomiskt bistånd. Under året fanns knappt 394 000 biståndsmottagare, varav 255 000 var vuxna. Cirka 120 000 kvinnor, 135 000 män och 139 000 barn.⁶

Uppgifter om bistånd till andra insatser för stöd, omsorg och vård finns i statistik om olika verksamhetsområden såsom individ- och familjeomsorg, äldreomsorg och funktionshinderverksamhet. En del av den statistiken omfattar också en del andra insatser, bl.a. omhändertaganden av barn och unga enligt lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU).

Enbart inom äldreomsorgen hade drygt 321 000 äldre personer minst en verkställd insats med stöd av socialtjänstlagen år 2018 (statistiken avser endast verkställda insatser). De vanligaste av dessa insatser var trygghetslarm, hemtjänst, särskilt boende och matdistribution.⁷ Kommunernas kostnader för vård och omsorg om äldre uppgick året innan till 121,7 miljarder kronor. Öppen verksamhet som inte kräver individuellt biståndsbeslut utgjorde cirka 1 procent av dessa kostnader. Utförandet av biståndsinsatser för stöd, omsorg

⁴ Socialstyrelsen (2019). *Statistik om boendeinsatser och anhörigstöd 2018*.

⁵ Socialstyrelsen (2019). *Statistik om socialtjänstinsatser till äldre 2018*.

⁶ Socialstyrelsen (2019). *Statistik om ekonomiskt bistånd 2018*.

⁷ Socialstyrelsen (2019). *Statistik om socialtjänstinsatser till äldre 2018*.

och vård rör också stora personalgrupper. I särskilda boenden för äldre människor arbetade nästan 149 000 personer år 2017.⁸

Insatser enligt 4 kap. 1 § SoL är relativt ovanliga för stöd till personer som vårdar en närstående.⁹

16.1.2 Rättspraxis

Utredningen om nationell kvalitetsplan för äldreomsorgen konstaterade att det är relativt väl klarlagt i lagstiftning och rättspraxis vad som utgör skälig levnadsnivå avseende försörjningsstöd medan det finns ett större tolkningsutrymme beträffande vad som utgör skälig levnadsnivå för insatser avseende livsföringen i övrigt, såsom äldreomsorg. Trots att det finns viss ledning i rättspraxis får rättsläget ändå betraktas som oklart i många situationer. Detta beror bl.a. på att biståndet bestäms utifrån de särskilda omständigheterna i det enskilda fallet, men också på att den kommunala självstyrelsen och socialtjänstlagens karaktär av ramlag ger kommunerna visst utrymme att bestämma olika utformning från kommun till kommun med hänsyn till lokala förhållanden.¹⁰

I en studie från FoU Gävleborg om skälig levnadsnivå och hemtjänst konstateras att det finns viss nationell vägledning genom rättsfall om serviceinsatser i form av exempelvis hur ofta det är skäligt att få städad. När det gäller insatser för att tillgodose sociala behov finns det däremot knappt någon vägledning från nationellt håll för vad som är en skälig frekvens för exempelvis social samvaro eller promenad.¹¹

16.1.3 Modeller och arbetssätt för att bedöma den enskildes behov

Under senare år har nya modeller och arbetssätt börjat användas för att beskriva och bedöma den enskildes behov av bistånd. Dessa modeller och arbetssätt utgår från den helhetssyn som betonas i för-

⁸ Socialstyrelsen (2019). *Vård och omsorg om äldre – lägesrapport 2019*, s. 43 och 48.

⁹ Socialstyrelsen (2014). *Stöd till personer som vårdar och stödjer närstående – slutrapport 2014*, s. 12 f.

¹⁰ SOU 2017:21, s. 732.

¹¹ Nilsson, I. och Tillberg Matsson K (2013). *Att tillgodose sociala behov för en skälig levnadsnivå – en studie av hemtjänst i Gävleborgs län*. FoU Rapport 2013:1 FoU Välfärd, Region Gävleborg, s. 14.

arbetena till 1980 års socialtjänstlag (1980:620), men ger också stöd för ett strukturerat arbete med behovsbedömningar.

För barns behov har en s.k. utvecklingsekologisk modell utvecklats inom pedagogik och psykologi. Utvecklingsekologin betonar människors utveckling i samspel med sin miljö och anlägger en helhetssyn på barnet och familjen. Denna syn innebär att barn utvecklas i interaktion och samspel med sin miljö där många olika faktorer kan påverka barnet och dess behov. Varje barns utveckling bestäms i stor utsträckning av barnets individuella egenskaper i samspel med barnets känslomässiga, kulturella och socioekonomiska miljö.¹²

Den utvecklingsekologiska modellen har likheter med den s.k. biopsykosociala modell som beskriver att en individs biologiska, sociala och psykologiska liv befinner sig i ständigt samspel.¹³ Den biopsykosociala modellen ligger till grund för Världshälsoorganisationen WHO:s internationella klassifikation av funktionstillstånd, funktionshinder och hälsa (ICF).¹⁴ ICF täcker nu alla åldrar och rekommenderas av Socialstyrelsen från och med 1 mars 2019 för användning inom vård och omsorg.¹⁵ ICF betonar den enskildes förmåga till aktivitet och delaktighet inom olika livsområden, och ger möjligheter att beskriva individuella stödbehov på ett strukturerat sätt.

Dessa båda modeller har varit viktiga för utvecklingen av de stöd som Socialstyrelsen tagit fram sedan början av 2000-talet för handläggningen av ärenden om bistånd enligt bl.a. socialtjänstlagen. Utvecklingsekologin hör till utgångspunkterna för arbetssättet Barnets behov i centrum, BBIC, där barnets utveckling ses i relation till föräldrarnas förmåga i den familj och miljö de befinner sig i.¹⁶ Den biopsykosociala modellen ligger till grund för Individens behov i centrum (IBIC) där handläggare och utförare inom socialtjänstens kan

¹² Nationalencyklopedin. *Utvecklingsekologi*. www.ne.se/uppslagsverk/encyklopedi/lång/utvecklingsekologi (hämtad 2019-11-26); Socialstyrelsen (2018), *Grundbok i BBIC – Barns behov i centrum*, s. 14 f.

¹³ Nationalencyklopedin. *Biopsykosocial modell*. www.ne.se/uppslagsverk/encyklopedi/lång/biopsykosociala-modellen (hämtad 2019-11-26).

¹⁴ Socialstyrelsen och WHO (2003). *Klassifikation av funktionstillstånd, funktionshinder och hälsa*. Svensk version av International Classification of Functioning, Disability and Health (ICF).

¹⁵ Socialstyrelsen. *Klassifikation av funktionstillstånd, funktionshinder och hälsa (ICF)*. www.socialstyrelsen.se/utveckla-verksamhet/e-halsa/klassificering-och-koder/icf/ (hämtad 2020-01-02). Den svenska översättning av ICF avser dock en äldre version som avser vuxna.

¹⁶ Socialstyrelsen (2018). *Grundbok i BBIC – Barns behov i centrum*, s. 24.

använda ICF som ett gemensamt tankesätt och språk för att möta behov hos vuxna personer.¹⁷

Nästan samtliga kommuner använder BBIC och en ökande andel IBIC som stöd för utredning och annan handläggning kring bistånd till enskilda enligt socialtjänstlagen.¹⁸ Arbetet med utredning och bedömning av barns och vuxnas behov vid sidan av ekonomiska behov utgår därför i praktiken från synsätt som innebär att rätten till bistånd relateras till förhållanden som kan bidra till önskvärda resultat på individnivå vid sociala problem eller omsorgsbehov snarare än till en viss nivå som ska kunna uppnås.

Vad detta kan betyda för stödet till vuxna personer visar en utvärdering av implementeringen av IBIC i en enskild kommun. Av utvärderingen framgår att utförare upplevde att de numera i mindre utsträckning överkompenserar när de utför insatser och att insatserna är mindre standardiserade än tidigare. Individen får numera i större utsträckning bara hjälp med det han eller hon inte klarar själv, vilket uppmuntrar individen att upprätthålla sina egna förmågor. För brukare kan detta samtidigt vara förvirrande. När beviljade insatser ska anpassas efter individens behov kan en insats, exempelvis dusch, utföras på olika sätt beroende på vilka moment som individen själv klarar av att utföra. Många brukare hade inte förstått det utan kunde uppleva att den hjälp de fick hade försämrats när de jämförde sig med andra eller med hur det varit tidigare.¹⁹

Både BBIC och IBIC har diskuterats i förhållande till hur omfattande utredningar som de olika stöden bidrar till och mycket de styr handläggningen och utförandet.²⁰ Den snabba spridningen av BBIC och IBIC tyder enligt utredningens mening ändå på att det finns behov av stöd för att strukturera arbetet med utredningar och bedömningar av rätten till bistånd utifrån en helhetssyn på barns och vuxna behov.

¹⁷ Socialstyrelsen (2016). *Individens behov i centrum – behovsinriktat och systematiskt arbetssätt med dokumentation av individens behov utifrån ICF*.

¹⁸ Socialstyrelsen (2019). *Individ- och familjeomsorg – lägesrapport 2019*, s. 36; Socialstyrelsen (2019). *Öppna jämförelser 2019 – äldreomsorg*, s. 1 f.

¹⁹ Larsen, T. (2020). *Att omsätta IBIC från teori till praktik – utvärdering i Kungsbacka kommun*. FoU Väst och Göteborgsregionen, s. 6 f.

²⁰ Regeringskansliet, Socialdepartementet (2017). *Barnets och ungdomens reform – förslag för en hållbar framtid*. Slutrapport från den nationella samordnaren för den sociala barn- och ungdomsvården, s. 58, 98 och 118; Larsen, T. (2020). *Att omsätta IBIC från teori till praktik – utvärdering i Kungsbacka kommun*. FoU Väst och Göteborgsregionen, s. 6 f.

16.2 Diskussionen om nuvarande bestämmelse

Biståndsbestämmelsen har i olika avseenden diskuterats sedan införandet av 1980 års socialtjänstlag. Bland annat har begreppet ”skälig levnadsnivå” ifrågasatts och kritiserats när det gäller insatser som inte avser försörjning eller andra ekonomiska stödbehov. Det gäller särskilt inom äldreomsorgen. Vad den gemensamma regleringen av olika typer av bistånd i bestämmelsen innebär har inte på samma sätt diskuterats. Inte heller har biståndsbestämmelsens krav på att biståndet ska utformas så att det stärker den enskildes möjligheter att leva ett självständigt liv diskuterats i förhållande till stöd-, omsorgs- och vårdinsatser med andra syften och förutsättningar än ekonomiskt bistånd.

16.2.1 Begreppet skälig levnadsnivå är inte preciserat

Valet av skälig levnadsnivå som nyckelbegrepp i biståndsbestämmelsen kan ses som en del av socialtjänstreformens progressiva och utvecklingsinriktade ambitioner. Ordet ”levnadsnivå” hämtades från den välfärdsforskning som utvecklats i Sverige under 1960- och 1970-talen och som utförligt refererades i förarbetena till 1980 års socialtjänstlag, särskilt de s.k. levnadsnivåundersökningar som gjordes av Låginkomstutredningen 1968 och senare av Socialforskningsinstitutet (SOFI). Undersökningarna utgick från ett vidare välfärdsbegrepp än det ekonomiska och avsåg att belysa olika aspekter på välfärdens fördelning och förändringar inom olika befolkningsgrupper.²¹ Med ledning av en sådan syn på välfärden kunde uppgifter om tillgången till olika resurser hos olika delar av befolkningen ge underlag för politiska beslut som förbättrade och jämnade ut tillgången. Senare har liknande tankar fått ett internationellt genomslag i välfärdsforskningen genom ekonomen och nobelpristagaren Amartya Sens teori om ”capabilities”, dvs. människors olika förmågor, som grundläggande för ett gott samhälle.²²

Skälig levnadsnivå måste också uppfattas som en tydlig ambitionshöjning i förhållande till tidigare regler om socialt stöd till enskilda.

²¹ Nationalencyklopedin. *Levnadsnivå*. www.ne.se/uppslagsverk/encyklopedi/lång/levnadsnivå (hämtad 2019-10-25).

²² SOU 2015:56, s. 23.

I äldre lagar angavs att stödet skulle vara ”nödtorftigt” eller ”erforderligt”.²³ Ännu i lagen (1956:2) om socialhjälp, som trädde i kraft 1957, användes ”erforderligt” som nivåbestämning på ekonomiskt stöd och vård till bl.a. äldre människor.²⁴ Begreppet bedömdes inte vara möjligt att närmare precisera i lagtext, men av förarbetena framgår att det handlar om att den enskilde ska ”erhålla vad som i allmänhet å den ort, där hjälpen lämnas, anses erforderligt för att vederbörande skall kunna leva under drägliga förhållanden”. Det föredragande statsrådet framhöll att hjälpen inte bör utmätas så snålt att den enskilde ”nätt och jämnt hålles över svältgränsen, men å andra sidan bör hjälpen inte heller vara så frikostig, att hjälptagaren beredes en högre levnadsstandard än den, på vilken fullt självförsörjande medborgare i små ekonomiska omständigheter lever”.²⁵

”Skäligt” betyder i dagligt språkbruk att det finns goda skäl för något och ger associationer till ord som rättvist, rimligt, befogat, hyggligt och hyfsat.²⁶ Som framgår ovan har lagstiftaren valt att inte precisera vad som är en skälig levnadsnivå. I stället har begreppets flexibilitet betonats i förhållande till bl.a. individuella behov, samhällsekonomiska förändringar och metodutveckling inom socialtjänsten. Den kritik som riktats mot skälig levnadsnivå handlar samtidigt om begreppets flexibilitet vid tolkning och tillämpning av biståndsbestämmelsen.

En del av kritiken gäller att oklarheter vid tillämpningen av skälig levnadsnivå leder till osäkerhet både inom socialtjänsten och hos enskilde som ansöker om bistånd. I en socialrättslig studie av bedömningen av skälig levnadsnivå anför Gustav Svensson, docent i socialrätt vid Göteborgs universitet, att begreppet har en någorlunda konkret kärna när det gäller bistånd till den som saknar medel för sin försörjning och har rätt till ett visst belopp för det. Det har också utvecklats en rättspraxis som vägleder socialnämnder och domstolar vid bedömningen av skälig levnadsnivå vid bistånd för försörjningsbehov. I övrigt finns det, enligt Svensson, ingen typ som bistånd som man på förhand kan säga att den sökande, under vissa förutsätt-

²³ 1 § Kongl. Maj:ts Nådiga Förordning (1847:23) angående Fattigwården i Riket; 1 § Kongl. Maj:ts Nådiga Förordning (1853:39) angående Fattigwården i Riket; 1 § Kongl. Maj:ts Nådiga Förordning (1871:33) angående Fattigwården i Riket; 1 kap. 1 § Lag (1918:422) om fattigvården.

²⁴ 12 § lag (1956:2) om socialhjälp.

²⁵ Prop. 1955:177, s. 120.

²⁶ Nationalencyklopedin. *Skälig*. www.ne.se/uppslagsverk/ordbok/svensk/sk%C3%A4lig (hämtad 2020-01-02). och Svenska Akademiens ordlista. *Skäligt*. <https://svenska.se/tre/?sok=sk%C3%A4lig&pz=1> (hämtad 2020-01-02).

ningar, har rätt till.²⁷ Det kan tilläggas att mindre intervjustudier med socialsekreterare och biståndsbedömare visar på osäkerhet om hur biståndsbehov som inte är av ekonomisk art ska bedömas.²⁸

En annan del av kritiken anknuter till de riktlinjer och liknande som många kommuner tagit fram till stöd för den lokala tillämpningen av biståndsbestämmelsen. Sådana riktlinjer är vanliga och kan, enligt Inspektionen för vård och omsorg (IVO), bidra till en rätts-säker handläggning genom att handläggare får vägledning om bl.a. domar. IVO konstaterar dock efter en granskning av kommunala riktlinjer som rör hemtjänst att de påverkar beslutsfattandet så att individens behov inte prövas och tillgodoses enligt socialtjänstlagens syften och utformning. De äldre anpassar också sina ansökningar om stöd till dessa riktlinjer.²⁹

Enlig äldreforskarna Marta Szebehely och Gun-Britt Trydegård tenderar de kommunala riktlinjerna att göra skälig levnadsnivå inte bara till ett golv för vad den enskilde ska tillförsäkras genom biståndet utan också ett tak för det. De hävdar att begränsningen gäller både hur mycket hjälp den enskilde kan få och möjligheterna att genom självbestämmande påverka hjälpen.³⁰ Även Fackförbundet Kommunal pekar på sådana begränsningar vid boendeinsatser inom äldreomsorgen och oklarhet om när dessa begränsningar leder till oskäliga insatser för den enskilde.³¹

16.2.2 Förhållandet mellan skälig levnadsnivå och goda levnadsvillkor

En återkommande punkt i diskussionen om skälig levnadsnivå är frågan om vad begreppet betyder i förhållande till ”goda levnadsvillkor” som används i bestämmelserna om rätten till insatser enligt 7 § LSS.

²⁷ Svensson, G. (2000). *Skälig levnadsnivå och goda levnadsvillkor: bedömning i förvaltningsdomstolar och socialnämnder*. Stockholm; Norstedts juridik, s. 331 och 329.

²⁸ Se t.ex. Jasarevic, A. och Vuckic, A. (2015). *Biståndshandläggares uppfattning av begreppet skälig levnadsnivå och handlingsutrymme: en kvalitativ studie*. Examensarbete av. VT2015, Institutionen för socialt arbete. Linnéuniversitetet.

²⁹ Inspektionen för vård och omsorg (2016). *Med makt följer ansvar – socialtjänstens myndighetsutövning inom LSS och hemtjänst*, s. 14 f.

³⁰ Szebehely, M. och Trydegård, G-B. (2014). *Hur mycket självbestämmande ryms det i skälig levnadsnivå? Socialtjänstlagens visioner och äldreomsorgens realiteter*. I Tre decennier med socialtjänstlagen: utopi, vision, verklighet. Red. Ulla Pettersson. Malmö; Gleerups, s. 114 ff.

³¹ Kommunal (2016). *Skäligt är inte gott nog – en rapport om äldres boende*, s. 23 ff.

Szebehely och Trydegård uppfattar att den grundläggande motsatsen mellan skälig och oskälig levnadsnivå i socialtjänstlagen kom att ersättas med en motsättning mellan skälig levnadsnivå och goda levnadsvillkor vid kommunala prioriteringar när LSS trädde i kraft. De redovisar ett exempel på hur detta kommit till uttryck i kommunala riktlinjer.³² Förslag och krav har också framförts på att ”skälig levnadsnivå” ska ersättas med ”goda levnadsvillkor” i socialtjänstlagens biståndsbestämmelse för att undanröja risken för sådana tolkningar och prioriteringar.³³

Även i statliga utredningar finns analyser och diskussioner enligt dessa linjer. Utredningen om nationell kvalitetsplan för vård och omsorg föreslog att direktiven till denna utredning skulle ta upp frågan om att nivån på de insatser som tillhandahålls inom äldreomsorgen enligt socialtjänstlagen ska ge ”skälig levnadsnivå” medan insatser enligt LSS ska ge ”goda levnadsvillkor”. Mot bakgrund av de oklarheter och den begränsade rättspraxis som finns inom området bedömde utredningen att det finns goda skäl att belysa frågan om skälig levnadsnivå och goda levnadsvillkor på ett fördjupat sätt då detta påverkar grundprinciperna i både socialtjänstlagen och LSS, inte minst behövs det en grundlig analys av hur eventuella förändringar påverkar målet att uppnå en jämställd och jämlik äldreomsorg.³⁴ LSS-kommittén föreslog tidigare att regeringen skulle se över om skälig levnadsnivå i socialtjänstlagen kan ersättas med begreppet goda levnadsvillkor för olika stödinsatser till människor med funktionsnedsättningar.³⁵

Vid en jämförelse mellan socialtjänstlagen och LSS är det viktigt att beakta skillnaderna mellan rättighetsregleringen i de båda lagarna och inte bara skillnader mellan enstaka begrepp. LSS utformades avsiktligt som en annan typ av rättighetslag än socialtjänstlagen. Regeringen pekade på att socialtjänstlagen omfattar alla i samhället och behov som inte behöver vara identifierade i förväg och bedömde att

³² Szebehely, M. och Trydegård, G-B. (2014). *Hur mycket självbestämmande rymms det i skälig levnadsnivå? Socialtjänstlagens visioner och äldreomsorgens realiteter*. I Tre decennier med socialtjänstlagen: utopi, vision, verklighet. Red. Ulla Pettersson. Malmö; Gleerups, s. 121 f.

³³ Kommunal (2016). *Skäligt är inte gott nog – en rapport om äldres boende*, s. 50 f. Jfr Rogestam C. och Bucht G. [för SPF Seniorerna]. *Ändra lagen – äldre ska ha goda livsvillkor*. Debattartikel i Göteborgs-Posten den 2 april 2016. samt PRO. *Ge de äldre rätt till goda levnadsvillkor*, www.pro.se/var-d-omsorg/Nyhetsarkiv/PRO-Ge-de-aldre-ratt-till-goda-levnadsvillkor/ (hämtad 2020-01-12).

³⁴ SOU 2017: 21, s. 812 ff.

³⁵ SOU 2008:77, s. 272 f.

vissa personer med funktionsnedsättning behöver starkare rättigheter till konkret angivna insatser för en tillfredsställande daglig livsföring. En lagstiftning med sådana rättigheter bedömdes vara viktig för att åstadkomma jämlika levnadsvillkor i ett allt mer decentraliserat samhälle. Som modell för en sådan lag valdes lagen (1985:568) om särskilda omsorger om psykiskt utvecklingsstörda m.fl., kallad 1986 års omsorgslag. Till skillnad från socialtjänstlagen hade den lagen utformats med precis angivna rättigheter.³⁶ I tidiga förslag till det som blev 1986 års omsorgslag beskrevs lagen som ”en pluslag” med syftet att ge utsatta och närmare avgränsade grupper en starkare ställning.³⁷ Den beskrivningen återkommer i förarbetena till LSS.³⁸

Från omsorgslagen hämtades också begreppet ”goda levnadsvillkor”. Enligt 7 § LSS ska insatser enligt denna lag tillförsäkra den enskilde goda levnadsvillkor. Begreppet går tillbaka på Omsorgskommitténs förslag till en ny omsorgslag i början av 1980-talet. Kommittén föreslog att de särskilda omsorgerna för människor med vissa funktionsnedsättningar skulle tillförsäkra den enskilde ”rimliga levnadsvillkor”. Det begreppet bedömdes ligga nära bestämmelserna om rätten till bistånd enligt socialtjänstlagen, men utan koppling till försörjningsstödet.³⁹ I den omsorgslag som började gälla 1986 hade rimliga levnadsvillkor ändrats till ”goda levnadsvillkor”. Regeringen framhöll likheten mellan bestämmelsen om rätten till särskilda omsorger och biståndsparagrafen i socialtjänstlagen, men utvecklade inte innebörden av goda levnadsvillkor.⁴⁰ I förarbetena till 1986 års omsorgslag och LSS anges att ”goda levnadsvillkor” anger en kvalitetsnivå på insatserna enligt respektive lag.⁴¹

Begreppet ”goda levnadsvillkor” har i likhet med ”skälig levnadsnivå” kritiserats för att öppna för skönsmässiga tolkningar och tillämpningar.⁴² Även inom LSS-området pågår dessutom diskussioner om kommunala riktlinjer i förhållande till lagens syften och utformning. I sin granskning av kommunala riktlinjer konstaterar IVO att riktlinjerna påverkar beslutsfattande både när det gäller hemtjänst och

³⁶ Prop. 1992/93:159, s. 45 ff.

³⁷ SOU 1981:26, s. 89 och 446.

³⁸ Prop. 1992/93:159, s. 46.

³⁹ SOU 1981:26, s. 461.

⁴⁰ Prop. 1984/85:176, s. 63.

⁴¹ Prop. 1984/85:176, s. 63; Prop. 1992/93:159, s. 171.

⁴² Svensson, G. (2000). *Skälig levnadsnivå och goda levnadsvillkor: bedömning i förvaltningsdomstolar och socialnämnder*. Stockholm; Norstedts juridik, s. 329.

insatser enligt LSS. Enligt IVO förefaller olika grupper i dag inte konkurrera på lika villkor om samhällets stöd, men de granskade riktlinjerna ger signaler om att kommunerna i regel prioriterar äldreomsorgen framför funktionshinderområdet.⁴³ Socialstyrelsen har också pekat på att flera LSS-insatser inte är likvärdiga i landet utifrån bl.a. en genomgång av kommunala riktlinjer.⁴⁴

De översyner som gjorts av LSS under 2000-talet har inte utvecklat eller förtydligat innebörden av ”goda levnadsvillkor”. LSS-kommittén drog slutsatsen det inte fanns stöd i förarbetena för att begreppet i sig skulle ha en tydligare innebörd och innebära en högre ambitionsnivå än skälig levnadsnivå.⁴⁵ Både LSS-kommittén och LSS-utredningen har föreslagit att bestämmelsen om goda levnadsvillkor ska föras samman med bestämmelsen om god kvalitet i LSS och inte vara infört i direkt anslutning till vad som anges om rätten till insatser enligt den lagen.⁴⁶

Mot denna bakgrund är det svårt att bedöma vad enbart begreppet ”goda levnadsvillkor” betyder vid en jämförelse mellan socialtjänstlagen och LSS. Begreppet ingår i en reglering som sammantaget är avsedd att garantera vissa personer med funktionsnedsättning rättigheter som socialtjänstlagen inte på samma sätt ger dem. Som avgörande för det betonas preciseringen av personkretsen och insatserna i förarbetena till LSS, inte begreppet goda levnadsvillkor. Inte heller lyfts begreppet goda levnadsvillkor direkt fram som en orsak till de ökande kostnaderna inom LSS-området.⁴⁷

16.3 Biståndsbestämmelsens bakgrund och utveckling

16.3.1 Införandet av rätten till bistånd

En gemensam bestämmelse om bistånd för försörjning och livsföring var ett av de centrala inlagen i socialtjänstreformen och i linje med den helhetssyn på sociala tjänster som reformen syftade till. Under 1900-talet hade olika bestämmelser för bistånd till olika grup-

⁴³ Inspektionen för vård och omsorg (2016). *Med makt följer ansvar – socialtjänstens myndighetsutövning inom LSS och hemtjänst*, s. 14 f.

⁴⁴ Socialstyrelsen (2015). *Kartläggning och analys av vissa insatser enligt LSS – delredovisning av regeringsuppdrag*, s. 64 ff.

⁴⁵ SOU 2008:77, s. 262 ff. och 272 f.

⁴⁶ SOU 2008:77, s. 52; SOU 2018:88, s. 75.

⁴⁷ SOU 2018:88, s. 29 ff.

per och i olika situationer tillkommit, särskilt för barn och unga och personer med missbruksproblem.

Syftet med den samlade biståndsbestämmelse som infördes i 1980 års socialtjänstlag var att tillförsäkra den enskilde en rätt till stöd och hjälp av samhället när denne på grund av bristande arbetsförmåga, handikapp, ålder eller annan liknande omständighet befann sig i en situation som gjorde insatser från samhällets sida nödvändiga.

I förarbetena till 1980 års socialtjänstlag diskuterades för- och nackdelar med att utforma den nya bestämmelsen så att rätten till bistånd inte knöts till vissa behov av insatser. Farhågor hade framförts om att rätten till bistånd därmed skulle bli alltför oklar och oprecis. Det föredragande statsrådet ansåg att det var önskvärt att bedömningen av rätten till bistånd blev så enhetlig som möjligt, men pekade på skäl som talade mot att i lagen knyta rätten till bistånd till vissa särskilt angivna situationer som sjukdom, ålder eller bristande arbetsförmåga. Det skulle knappast vara förenligt med den helhets-syn som ska karaktärisera det sociala arbetet att anknyta rätten till bistånd till sådana konkreta situationer. Det skulle vidare möta betydande svårigheter att utforma lagstiftningen så att den kom att avse alla de situationer där det bör finnas en rätt till bistånd. Rätten till bistånd kom därför att knytas till att den enskilde är beroende av socialtjänstens insatser för sin försörjning och sin livsföring i övrigt.⁴⁸

Valet av begreppet ”skälig levnadsnivå” i 1980 års socialtjänstlag motiverades inte i förarbetena och bedömdes vara alltför svårt att ange närmare i lagtexten. Begreppet hade föreslagits av Socialutredningen, och många remissinstanser hade ansett att det var alltför svävande. En invändning var att det kunde uppstå tvekan om den enskilde skulle ha rätt till samma levnadsnivå som denne haft tidigare eller om den skäliga levnadsnivån innebar en miniminivå, som eventuellt skulle bli olika beroende på var man bor. Det hade också framförts synpunkter på att det kunde bli svårt att precisera biståndet på en nivå som främjar personlig utveckling och aktiv livsföring. Det föredragande statsrådet pekade på att innebörden av skälig levnadsnivå måste bedömas med utgångspunkt i bl.a. den tid och de förhållanden under vilka den hjälpbehövande lever. Det måste därför överlämnas åt kommunerna att fastställa vilken levnadsnivå som ska anses skälig.⁴⁹

⁴⁸ Prop. 1979/80:1, Del A s. 182 f.

⁴⁹ Prop. 1979/80:1, Del A s. 186 och 204.

16.3.2 Översyner och förändringar under 1990-talet

Rätten till bistånd för livsföringen i övrigt

Tidigare översyner av socialtjänstlagen har i första hand behandlat bistånd för försörjning och annat ekonomiskt bistånd, men också lämnat vissa förslag om hur rätten till annat bistånd kan preciseras i lagen.

Socialberedningen föreslog att det skulle införas ett nytt stycke i biståndsbestämmelsen med följande innehåll: ”Rätten till bistånd omfattar både ekonomisk hjälp och annat bistånd, såsom särskilda insatser för barn, ungdomar, äldre människor och människor med handikapp.” Bakgrunden var gränsdragningssvårigheter mellan förvaltningsbesvär och laglighetsprövning (tidigare kommunalbesvär) vid överklaganden av biståndsbeslut. Förslaget syftade till att markera att det inte borde vara någon skillnad mellan olika gruppers rätt till bistånd så att ingen grupp utestängdes.⁵⁰ Socialberedningens förslag genomfördes inte.

Socialtjänstkommittén föreslog preciserade regleringar av rätten till bistånd både i den del som avser den enskildes försörjning och annat bistånd. Det förslag som gällde annat bistånd innebar att lagen skulle ange vissa kategorier av insatser som omfattas av rätten till annat bistånd. Varje kategori skulle ge utrymme för flexibla lösningar. De föreslagna kategorierna var:

- hemtjänst
- färdtjänst
- boende i särskilda fall
- barnomsorg för barn som av fysiska, psykiska eller andra skäl behöver särskilt stöd i sin utveckling
- personligt stöd
- vård och behandling som inte är hälso- och sjukvård enligt hälso- och sjukvårdslagen
- ekonomiskt bistånd som inte avser försörjningsstöd.

⁵⁰ SOU 1986:19, s. 129 ff.

Inte heller Socialtjänstkommittén avsåg att förändra biståndsramen genom att utvidga eller begränsa den. Syftet med att ange de olika kategorierna av insatser var att klargöra för den enskilde vad rätten till bistånd utöver stöd till försörjningen innebar. Socialtjänstkommittén avvisade alternativet att ange de situationer eller problem som rätten till bistånd skulle avse eftersom en sådan uppräkningslista aldrig kan bli komplett och därmed i praktiken begränsa den enskildes rätt till bistånd. Även med den modell som kommittén stannade för fanns det dock nackdelar. Kommittén konstaterade att en uppräkningslista av konkreta biståndsinsatser riskerade att bli ofullständig. Det fanns också en risk för att en sådan uppräkningslista på ett olyckligt sätt skulle styra det sociala arbetets innehåll och organisation. De uppräknade insatserna kunde även bli otidsenliga i takt med omvärldsförändringar och nya arbetsmetoder inom socialtjänsten.⁵¹

Utifrån Socialtjänstkommitténs förslag infördes preciseringar av både försörjningsstödet och annat bistånd för livsföringen i övrigt från den 1 januari 1998. Med annat bistånd avsågs nu endast färdtjänst, hjälp i hemmet och särskilt boende för service och omvårdnad för äldre eller bostad med särskild service för funktionshindrade. Socialnämnden fick dock även i fortsättningen ge bistånd i annan form än eller utöver detta, om det fanns skäl för det, bl.a. olika former av stöd samt vård- och behandlingsinsatser. Ändringen gjordes med hänvisning till en ökande kritik av att den opreciserade regleringen av rätten till bistånd ökat från både brukare och kommunerna. Regeringen pekade också på att LSS som införts några år tidigare, innehåller preciserade bestämmelser om vissa funktionshindrades rätt till olika former av stöd och service. Detta sedan det framgått att socialtjänstlagens opreciserade biståndsram inte utgjort ett tillräckligt starkt lagstöd för att tillförsäkra den gruppen erforderligt stöd och service.⁵²

Bara något år senare föreslog Socialtjänstutredningen att den nyligen införda preciseringsdelen av rätten till insats i form av hjälp i hemmet och särskilda boendeformer skulle upphöra. Utredningen föreslog också en särskild lag om socialbidrag med hänvisning till de förändringar som skett av det ekonomiska biståndets roll under 1990-talet.

⁵¹ SOU 1993:30, s. 231 ff.

⁵² Prop. 1996/97:124, s. 84 ff.

Förslaget motiverades enbart vad det betydde för det ekonomiska biståndet.⁵³

Begreppet skälig levnadsnivå

Begreppet skälig levnadsnivå har i tidigare översyner främst uppmärksamats i förhållande till försörjningsstödet och annat ekonomiskt bistånd.

Både Socialtjänstkommittén och Socialtjänstutredningen övervägde dock om det fanns lämpliga alternativ till skälig levnadsnivå för alla former av bistånd. De stannade vid att nuvarande reglering har fördelar genom möjligheterna till flexibilitet och anpassning till såväl individuella behov som samhällsförändringar och metodutveckling inom socialtjänsten. Den flexibiliteten hade visserligen lett till diskussioner och oklarhet om vad rätten till bistånd betyder för den enskilde, men Socialtjänstkommittén konstaterade att ett nytt begrepp sannolikt skulle leda till nya tolkningsproblem. Socialtjänstutredningen framhöll att socialnämnden kan utfärda rekommendationer eller riktlinjer till vägledning vid biståndsbedömningar om vad som i den egna kommunen är att betrakta som skälig levnadsnivå.

Båda utredningarna framhöll att socialtjänstlagens övergripande mål i portalparagrafen ger begreppet skälig levnadsnivå dess grundläggande betydelse. Ett bistånd som står i strid med den enskildes önskemål kan knappast anses uppfylla kravet på skälig levnadsnivå, enligt Socialtjänstkommittén. Socialtjänstutredningen konstaterade att det inte bara är nivån på biståndet som kopplas till begreppet skälig levnadsnivå utan också till vilken form av insats som kan komma i fråga, till kvaliteten i insatsen och vilken ambitionsnivå som kan anses vara rimlig i varje enskilt fall mot bakgrund av rättighetsbestämmelsens syfte.⁵⁴

16.3.3 Utformningen i 2001 års socialtjänstlag

2001 års socialtjänstlag innebar en återgång till de regler som gällde före 1998 för den del av biståndet som inte avsåg försörjning eller annat ekonomiskt stöd för livsföringen i övrigt. Utvärderingar som

⁵³ SOU 1999:97, s. 221 ff. och 253.

⁵⁴ SOU 1993:30, s. 265; SOU 1999:97, s. 309 ff.

hade gjorts av Socialstyrelsen och länsstyrelserna hade visat att bl.a. den ändringen, med en uppdelning eller gradering av olika gruppers behov, inte tycktes ha lett till några positiva effekter vare sig för enskilda eller kommunerna. Snarare hade ändringen bidragit till ökad administration och en osäkerhet om vad som gäller. Regeringen bedömde att en ökad rättssäkerhet för den enskilde därför även är vikt för att undvika oskäliga skillnader i biståndsprövningen. Som motiv för återgången till de tidigare reglerna framhöll regeringen att alla personer ska ha rätt till insats efter behov. Ingen grupps behov ska vara starkare skyddat än andras. Socialtjänstlagen ska säkra att de medborgare som har behov av socialt stöd, men även vård- och behandlingsinsatser, får det stöd och den behandling som de behöver.⁵⁵

I förarbetena till 2001 års socialtjänstlag tar regeringen ställning till hur begreppet skäligen levnadsnivå ska tolkas och tillämpas i förhållande till vilken insats som biståndet avser och den insatsens kvalitet:

Skäligen levnadsnivå innebär inte bara en nivåbestämning utan ger också uttryck för vilken form av insats, vård och behandling, andra stödformer eller ekonomiskt bistånd, som kan komma ifråga. Att tydligt särskilja nivå från innehåll är omöjligt utan att den skäligen levnadsnivån blir ett uttryck för kvaliteten i insatsen och vilken ambitionsnivå som kan vara rimlig i ett enskilt fall mot bakgrund av rättighetsbestämmelsens syfte.⁵⁶

Samtidigt betonar regeringen behovet av en flexibel användning av skäligen levnadsnivå och att begreppet avser minimikrav avseende insatsens kvalitet:

[Regeringen anser] att det är viktigt att markera socialtjänstlagens grundläggande syfte att garantera att medborgarna får sina behov av bistånd tillgodosedda. Nivåerna på insatserna måste därför vara sådana att detta uppfylls. I detta hänseende blir begreppet skäligen levnadsnivå ett uttryck för vissa minimikrav på insatsen vad gäller kvaliteten. Många gånger har begreppet emellertid vållat problem eftersom det har givit upphov till tvister om olika alternativ och kostnaderna för dessa. Vid bedömningen av vilken insats som kan komma ifråga måste en sammanvägning göras av olika omständigheter såsom den önskade insatsens lämplighet som sådan, kostnaderna för den önskade insatsen i jämförelse med andra insatser samt den enskildes önskemål. Det kan enligt regeringens mening inte finnas en obegränsad frihet för den enskilde att välja sociala tjänster oberoende av kostnad.

I både kommunens och den enskildes intresse ligger att biståndet skall utformas så att det svarar mot det mål man vill uppnå. Oftast inne-

⁵⁵ Prop. 2000/01:80, s. 88 ff.

⁵⁶ Prop. 2000/01:80, s. 90

bär det att det råder samstämmighet mellan den enskilde och tjänstemannen om lämplig insats. I de fall det inte är möjligt måste tolkningen av begreppet skälig levnadsnivå ske mot bakgrund av rättighetsbestämmelsens grundläggande syfte dvs. en yttersta garanti för medborgarnas livsföring i olika avseenden. Detta utesluter emellertid inte att kommunen när likvärdiga insatser finns att tillgå, ges möjlighet att välja det billigaste alternativet.⁵⁷

Genom bl.a. riktlinjer, tjänstegarantier och klagomålshantering kan förhållandet mellan enskildas krav på social service i olika former och vad som kan erbjudas dem i större utsträckning förtydligas, enligt regeringen.⁵⁸

16.4 Biståndsbestämmelsen ändras

Formella rättigheter för enskilda var länge kontroversiella i det svenska systemet för stöd, omsorg och vård. Sådana rättigheter föreslogs redan i början av 1800-talet, men det dröjde till början av nästa sekel innan de tydligt skrevs in i lagtexten. Bestämmelser om tillgång till hjälp i vissa situationer som den enskilde kunde överklaga fanns visserligen tidigare, men då underströk lagstiftaren att det inte handlade om rättigheter utan om insatser som gavs av barmhärtighet och ställde krav på ödmjukhet och lydnad hos mottagarna. Även efter att rättigheterna införts kvarstod förnedrande och avskräckande inslag i lagstiftningen.⁵⁹

Inte förrän i 1980 års socialtjänstlag kom rätten till bistånd att bli ett eget begrepp i lagtexten. Den biståndsbestämmelse som ingick i lagen utformades med hänsyn till både den enskildes rättssäkerhet och lagens generella karaktär av ramlag. Rätten till bistånd ger utrymme för tolkningar som kan variera i landet vid en viss tidpunkt och förändras över tid i stället för att bindas till vissa insatser under tydliga och objektivt fastställda förhållanden. Uttryck för detta är de centrala begreppen ”livsföringen i övrigt” och ”skälig levnadsnivå”, som lagstiftaren medvetet avstått från att definiera och avgränsa närmare. För bistånd som inte är av ekonomisk karaktär gäller samma biståndsbestämmelse i dag som när socialtjänstlagen först infördes.

⁵⁷ Prop. 2000/01:80, s. 91.

⁵⁸ Prop. 2000/01:80, s. 91.

⁵⁹ Alexandersson, P (2018). *Socialtjänstens värdegrunder – etik i förarbeten och lagar om fattigvård, socialvård och socialtjänst*. Ersta Sköndal Bräcke Högskola, s. 29 ff., 50 och 59.

Rätten till bistånd enligt socialtjänstlagen har en avgörande betydelse för enskilda människors tillgång till stöd, omsorg och vård. Den rätten är inte bara en trygghet för den enskilde. Den bidrar också till att bära upp ett samhälle där människors trygghet, aktiva deltagande och möjligheter till utveckling är centrala. Att värna den rätten hör till de viktigaste uppgifterna också i framtidens socialtjänst.

16.4.1 En delad biståndsbestämmelse

Utredningens förslag: Den nuvarande biståndsbestämmelsen i 4 kap. 1 § första stycket socialtjänstlagen delas upp i två bestämmelser: en som reglerar bistånd för livsföringen och en som reglerar ekonomiskt bistånd.

Utredningen anser att den nuvarande biståndsbestämmelsen behöver delas för att göra lagstiftningen tydligare och lättare att förstå, bättre anpassad efter förutsättningarna för olika typer av bistånd och lättare att ändra vid kommande översyner.

Socialtjänstreformen markerade ett tydligt uppbrott från den äldre lagstiftningstraditionen genom principen om helhetssyn och en klart uttalad rätt till bistånd. Samtidigt innebar socialtjänstlagens biståndsbestämmelse i viss mån en återgång till traditionen att reglera tillgången till olika former av bistånd i samma regler. Biståndsbestämmelsen i socialtjänstlagen ersatte de detaljerade regleringar som tillkom inom bl.a. barn- och ungdomsvården och nykterhetsvården under 1900-talet, men dessa föregicks av lagar där i princip alla former av socialt stöd bedömdes utifrån övergripande regler och där bristande försörjningsförmåga utgjorde det grundläggande kriteriet för vuxna personers tillgång till samhällets stöd.

Principiellt har den gemensamma bestämmelse om olika typer av bistånd varit en viktig markering av den helhetssyn som ska vara genomgående i socialtjänstens arbete. Människor kan ha olika behov som kräver insatser med olika former av stöd, och ska inte behöva få dem uppdelade efter bestämmelser som utgår från ett verksamhets- eller organisationsperspektiv. Med en samlad rätt till bistånd behöver inte den enskilde själv skilja mellan rättigheter i olika lagrum vid en ansökan om bistånd. Efter nära fyra decennier har också olika sätt att tolka och tillämpa biståndsbestämmelsen etablerats.

Det finns dock problem med den gemensamma biståndsbestämmelsen. Det gäller dels möjligheterna att använda samma begrepp och krav för så olika typer av insatser som ekonomiskt bistånd och olika former av personligt stöd, dels den betydelse som det ekonomiska biståndet haft vid utformningen av bestämmelsen och i senare översyner och ändringar. Valet av begreppet ”skälig levnadsnivå” motiveras inte särskilt utifrån ekonomiska stödbehov, men förutsätter en mät- och jämförbarhet i vissa situationer som ligger närmare beslut om ekonomiska medel än om andra insatser med omsorg, vård eller behandling. Bestämmelsen om att biståndet ska utformas så att det stärker hans eller hennes möjligheter att leva ett självständigt liv anger ett generellt viktigt värde, men ett bredare perspektiv på hur biståndsinsatser ska utformas bör också beakta andra värden inom socialt arbete och social omsorg.

Dessa problem har blivit tydligare över tid. De delar av biståndsbestämmelsen som gäller ekonomiskt stöd har setts över och kompletterats vid flera tillfällen, bl.a. genom införandet av begreppet ”försörjningsstöd”. I den nu gällande socialtjänstlagen omges den grundläggande bestämmelsen om rätten till bistånd av flera ytterligare regler som enbart avser försörjningsstöd. Bestämmelser har också tillkommit som avser delar av det övriga biståndet, men sammantaget dominerar bestämmelserna om försörjningsstöd och annat ekonomiskt bistånd i socialtjänstlagens kapitel om rätten till bistånd (4 kap. SoL).

Enligt utredningens bedömning behöver bestämmelserna om rätten till bistånd delas så att lagens struktur blir mer logisk och lättare att förstå och tillämpa. Delningen ska göras så att de regler som är kopplade till de olika huvudtyperna av bistånd skiljs åt. Dessa typer ska benämnas bistånd för livsföringen och ekonomiskt bistånd. De insatser som ingår i bistånd för livsföringen är av en mängd olika slag, men förenas av att de avser individuella behov av stöd, omsorg och vård i den dagliga livsföringen till den enskilde. Det gäller också när insatserna omfattar ett materiellt stöd med exempelvis välfärdsteknik.

Med en delad biståndsbestämmelse blir det också lättare att göra ändringar i förhållande till de förutsättningar som gäller vid de olika typerna av bistånd. I nästa avsnitt föreslår utredningen en förändring av begreppet ”skälig levnadsnivå” så att reglerna ska bli lättare att förstå och tillämpa i enlighet med lagens intentioner. Vid kommande översyner av socialtjänstlagen blir det lättare att genomföra ytterli-

gare förändringar som då eventuellt kan behövas för de olika typerna av bistånd.

En delad biståndsbestämmelse är enligt utredningens bedömning förenlig med den helhetssyn som också fortsättningsvis ska vara utmärkande för socialtjänstens arbete. Utredningen bedömer vidare att en delning av den nuvarande bestämmelsen inte påverkar försörjningsstödet och det övriga ekonomiska biståndet, som ligger utanför utredningens uppdrag.

16.4.2 Ett mer ändamålsenligt begrepp än skälig levnadsnivå

Utredningens bedömning: Vid bistånd för livsföringen är ”levnadsförhållanden” ett mer ändamålsenligt begrepp än ”levnadsnivå”. Levnadsförhållanden syftar på sådana förhållanden som är viktiga för den enskildes sammantagna livssituation i stället för en viss nivå som kan mätas och jämföras. Därmed tydliggörs vikten av att biståndet ges utifrån individuella behov och inte utifrån uppfattningar om generella behov hos personer i olika grupper.

Bistånd för livsföringen borde, enligt utredningen, tillförsäkra den enskilde goda levnadsförhållanden. Med hänsyn till direktiven kan utredningen dock inte föreslå en sådan ändring. Genom att behålla ordet ”skälig” i bestämmelsen om bistånd för livsföringen blir det också tydligt att kommunerna också fortsättningsvis ska kunna väga samman olika omständigheter såsom den önskade insatsens lämplighet som sådan, kostnaderna för den önskade insatsen i jämförelse med andra insatser samt den enskildes önskemål.

Utredningens förslag: Begreppet ”skäliga levnadsförhållanden” ska ersätta ”skälig levnadsnivå” i den bestämmelse som reglerar rätten till bistånd för livsföringen.

Skälig levnadsnivå – ett oklart begrepp

Skälig levnadsnivå har en central betydelse för rätten till bistånd enligt dagens socialtjänstlag. Oavsett typen av bistånd handlar bedömningen av rätten till bistånd i korthet om att söka svar på följande frågor: Hur ser individens behov ut? Behöver individen få detta be-

hov tillgodosett för att uppnå en skälig levnadsnivå? Kan individen själv tillgodose detta behov eller kan det tillgodoses på annat sätt? Skälig levnadsnivå är också det enda resultat som den enskilde uttryckligen ska tillförsäkras av insatser enligt socialtjänstlagen.

Särskilt för de delar av biståndet som inte är av ekonomisk karaktär rymmer begreppet vissa oklarheter.

Enligt förarbetena till 2001 års socialtjänstlag är rättighetsbestämmelsens grundläggande syfte att vara en yttersta garanti för medborgarnas livsföring i olika avseenden och nivåerna på insatserna måste vara sådana att detta uppfylls. Samtidigt framgår det av förarbetena att skälig levnadsnivå syftar på vissa minimikrav på insatser. Vad minimikrav innebär diskuteras inte närmare i förhållande till exempelvis de mål och krav som anges i socialtjänstlagen när det gäller insatser för barn, unga, äldre och personer med funktionshinder. Inte heller kommenteras minimikraven i förhållande till bistånd i form av stöd-, omsorgs- och vårdinsatser som i regel bara är tillgängliga genom socialtjänsten och inte på något annat sätt där det går att ställa högre krav på dem.⁶⁰

I grunden är det också oklart om det alltid är lämpligt och meningsfullt att sätta de många olika och ofta komplexa stöd-, omsorgs- och vårdinsatser som kan ingå i biståndet i förhållande till en viss levnadsnivå. En risk är att fokus flyttas från individuella bedömningar till fastställda kriterier för vad som förväntas höra till en viss mät- och beskrivbar nivå. En annan risk är att det uppkommer oklarhet om vilken kvalitet som den enskilde ska förvänta sig av de stöd-, omsorgs- och vårdinsatser som kan ingå i biståndet: skälig kvalitet eller god kvalitet, som det efter biståndsbestämmelsens tillkomst införts generella krav på i socialtjänstlagen?

Införandet av ”goda levnadsvillkor” i 7 § LSS har också lett till frågor och diskussioner om hur ”skälig levnadsnivå” förhåller sig till det begreppet.⁶¹

⁶⁰ Prop. 2000/01:80, s. 91.

⁶¹ SOU 2017:21, s. 812 ff.

Andra tänkbara begrepp

Begrepp som avser det tillstånd som ska uppnås

Ett alternativ till att använda levnadsnivå vid bistånd för livsföringen är att byta det mot ett annat begrepp som anger det tillstånd som biståndet ska leda till.

Ett sådant begrepp skulle kunna vara livskvalitet, som är vanligt inom hälso- och sjukvården för att beskriva vårdresultat. Livskvalitet är inte ett begrepp som används i dagens socialtjänstlag. I förarbetena till bestämmelsen om äldreomsorgens värdegrund sägs dock att denna införs som ytterligare ett verktyg i arbetet med att bidra till livskvalitet för äldre kvinnor och män.⁶²

Världshälsoorganisationen WHO definierar livskvalitet som individens uppfattning om sin situation i tillvaron utifrån den kultur och det värdesammanhang som hon befinner sig i och i relation till personliga mål, förväntningar, normer och intressen. Med den definitionen blir livskvalitet ett vitt begrepp som påverkas av individens fysiska hälsa och psykologiska tillstånd, grad av oberoende, sociala förhållanden och relationer till betydelsefulla händelser i livsmiljön. Utifrån WHO:s definition konstaterar Socialstyrelsen att livskvalitet kan sägas handla om det värde individen upplever att tillvaron kan ge. Det är inte den objektivt beskrivna graden av t.ex. sjukdom, självständighet, sociala relationer eller situationer i livet som avgör livskvaliteten, utan individens egen upplevelse.⁶³

I andra sammanhang används livskvalitet som välfärdsmått på samhällsnivå. Begreppet kan bl.a. kopplas till den nordiska välfärds-traditionen genom att uppfattas som människors handlingsfrihet, dvs. i vilken mån de har resurser till att styra sina liv efter egna värderingar och önskemål, snarare än som materiell standard, lycka eller meningsfullhet.⁶⁴

Andra begrepp som skulle vara möjliga att använda för att ange det tillstånd som ska uppnås är just värdigt liv och välbefinnande, som ingår i äldreomsorgens värdegrund. Båda dessa begrepp har också en vidare betydelse. Värdigt liv har en tydlig anknytning till människans värdighet, som hör till de grundläggande värden som den offentliga

⁶² Prop. 2009/10:116, s. 25 f.

⁶³ Socialstyrelsen (2016). *Individens behov i centrum – behovsriktat och systematiskt arbetssätt med dokumentation av individens behov utifrån ICF*, s. 42.

⁶⁴ SOU 2015:56, s. 82 ff.

makten ska utövas med respekt för enligt 1 kap. 2 § regeringsformen. Välbefinnande ingår i Världshälsoorganisation WHO:s definition av hälsa som ett tillstånd av fullkomlig fysiskt, psykiskt och socialt välbefinnande och inte endast frånvaro av sjukdom. I Socialstyrelsens termbank definieras hälsa i enlighet med detta som ”tillstånd av fysiskt, psykiskt och socialt välbefinnande, och inte endast frånvaro av sjukdom eller skada”.⁶⁵

Begrepp som avser de förutsättningar som ska påverkas

Ett annat alternativ är att ersätta ”levnadsnivå” med ett begrepp som avser de förutsättningar eller processer som genom biståndet ska förändras till det bättre när det gäller den enskildes livsföring. Då handlar det mindre om att uppnå ett förutbestämt resultat av biståndet än att säkerställa förutsättningarna att uppnå det resultat som är viktigt för den enskilde.

Två begrepp som kan markera ett förändrings- eller processperspektiv på biståndet är levnadsvillkor och levnadsförhållanden. Båda dessa begrepp förekommer i dagens socialtjänstlag, men inte när det gäller insatser till enskilda. Till socialtjänstens övergripande mål hör att främja jämlikhet i levnadsvillkor (1 kap. 1 §). I socialnämndens uppgift ingår att göra sig väl förtrogen med levnadsförhållandena i kommunen och att genom uppsökande verksamhet och på annat sätt främja förutsättningarna för goda levnadsförhållanden (3 kap. 1 §). Till det kommer, som framgår ovan, att goda levnadsvillkor är ett centralt begrepp i 7 § LSS. Inte i någon av dessa bestämmelser har levnadsvillkor eller levnadsförhållanden en tydligt definierad betydelse. I förarbetena till 1980 års socialtjänstlag beskrivs dock levnadsförhållanden som ”förverkligade livsvillkor”. Det antyder en åtskillnad mellan livs- eller levnadsvillkor som något mer övergripande och levnadsförhållanden som något som mer direkt berör den enskildes dagliga liv.⁶⁶

I likhet med levnadsnivå har levnadsvillkor och levnadsförhållanden en tydlig förankring i den välfärdsforskning som utvecklades i Sverige under 1960- och 1970-talen. I denna forskning uppmärksammades särskilt de resurser som människor förfogade över och de om-

⁶⁵ Socialstyrelsen (2016). *Individens behov i centrum – behovsriktat och systematiskt arbetssätt med dokumentation av individens behov utifrån ICF*, s. 41.

⁶⁶ Prop. 1979/80:1, Del A s. 133.

givande förhållanden som bestämmer vad de enskilda individerna kan uppnå. Utgångspunkten var att välfärd mera handlar om att öka människors handlingsfrihet genom tillgång till olika resurser och positiva levnadsförhållanden än att fastställa vissa kriterier på vad som är ett gott liv i form av exempelvis materiell standard.⁶⁷

Levnadsförhållanden i stället för levnadsnivå

Utredningen anser att det finns behov av ett mer ändamålsenligt och vägledande begrepp än skälig levnadsnivå som tillmötesgår och förtydligar lagens intentioner vid bistånd för livsföringen i övrigt.

”Levnadsnivå” är relevant vid ekonomiskt stöd som behöver kunna preciseras och avgränsas på en viss *nivå*, men problematiskt vid insatser som avser annat stöd där det som ska uppnås bara kan beskrivas genom individuella mål och olika sätt att uppnå detta. Utredningen bedömer att ”levnadsförhållanden” är ett bättre begrepp än ”levnadsnivå” i detta avseende. ”Levnadsförhållanden” är inte på samma sätt kopplat till en föreställning om mät- och jämförbara nivåer. I stället fångar det ett bredare perspektiv på de faktorer som kan bidra till att biståndet leder till önskade förändringar eller andra resultat.

Begreppet är också förenligt med socialtjänstlagens värdestruktur. Som framgår ovan beskrivs levnadsförhållanden som ”förverkligade livsvillkor” i förarbetena till 1980 års socialtjänstlag. Levnadsförhållandenas betydelse har hittills främst uppmärksammats på grupp- och samhällsnivå inom socialtjänsten (3 kap. 1 §, 5 kap. 6 § första stycket och 5 kap. 8 § första stycket). Att införa ”levnadsförhållanden” i biståndsbestämmelsen för insatser som inte avser ekonomisk hjälp innebär ett förtydligande av socialtjänstens ansvar i de situationer då den enskilde inte själv kan tillgodose sina behov eller kan få dem tillgodosedda på annat sätt. På det sättet kommer ”levnadsförhållanden” att användas på alla nivåer som socialtjänsten arbetar. Genom att ge ”levnadsförhållanden” en central roll på alla dessa nivåer framhålls sammanhanget mellan dessa dem. Samtidigt blir det tydligare att biståndsinsatser på individuell nivå också ska ges med ett förebyggande perspektiv, t.ex. när det gäller att stödja den enskildes egen förmåga till självbestämmande, aktivitet och delaktighet. Se vidare

⁶⁷ Nationalencyklopedin. *Levnadsnivå*. www.ne.se/uppslagsverk/encyklopedi/lång/levnadsnivå (hämtad 2019-10-25).

i avsnitt 18 om utredningens bedömningar och förslag när det gäller utformning av insatser till enskilda. Att införa ”levnadsförhållanden” vid bistånd för livsföringen innebär ett förtydligande av socialtjänstens ansvar också i de situationer då den enskilde inte själv kan tillgodose sina behov eller kan få dem tillgodosedda på annat sätt. Eftersom ”levnadsförhållanden” redan används i socialtjänstlagen kan kommunerna dessutom förväntas ha en vana vid att tillämpa det i olika sammanhang och situationer.

Andra alternativa begrepp är mer problematiska när det gäller att ange vad biståndet ska tillförsäkra den enskilde. ”Levnadsvillkor” har ett processperspektiv och skulle skapa enhetlighet i förhållande till LSS, men blir oklart i socialtjänstlagen eftersom det redan används i portalparagrafen som övergripande benämning på alla delar av socialtjänstens område, inte enbart behovsprövade insatser. ”Livskvalitet” och ”välbefinnande” har, med WHO:s definitioner, en så stark betoning på den enskildes subjektiva upplevelse att de skulle vara svåra att använda vid prövningen av rätten till bistånd. Utredningen anser däremot att insatser som avser omsorg och vård till enskilda bör utformas med inriktning på den enskildes välbefinnande inom ramen för exempelvis ett biståndsbeslut. Se vidare i avsnitt 18.3.

Som framgår ovan har nya sätt att arbeta med handläggning om biståndsärenden börjat tillämpas för den helhetssyn som ska utmärka socialtjänsten. Det handlar om utvecklingsekologiska och biopsykosociala modeller, som beskriver individuella behov i förhållande till miljön och ett antal faktorer som påverkar samspelet mellan individ och miljö. Utifrån dessa modeller har möjligheterna ökat till mer träffsäkra beskrivningar och bedömningar av den enskildes behov. Mer ändamålsenliga och mindre standardiserade insatser kan där efter ges som tillgodoser den enskildes behov och stödjer hans eller hennes förmåga till exempelvis aktivitet, utveckling, självständighet eller delaktighet. Konkret kan det innebära att stöd inte ges för vissa moment i den dagliga livsföringen som den enskilda kan klara medan stöd i stället ges för att den enskilde ska kunna stärka eller behålla sin förmåga att utföra aktiviteter såsom att duscha, göra inköp och sköta hemmet. Insatserna kan i större utsträckning individualiseras i stället för att utgå från vad som andes gälla för målgrupper.

Arbetet med dessa modeller har utvecklats i anslutning till dagens biståndsbestämmelse, men utredningen bedömer att begreppet ”levnadsförhållanden” på ett tydligare och mer korrekt sätt ger såväl den

enskilde som socialtjänsten vägledning i det fortsatta arbetet med att strukturera och konkretisera helhetssynen på rätten till bistånd. ”Levnadsförhållanden” ger därför huvudmän ett stöd för lokala riktlinjer och liknande som är i överensstämmelse med lagens intentioner och stödjer individualiserade bedömningar av rätten till bistånd för livsföringen. Begreppet gör det också lättare för socialsekreterare och biståndsbedömare att se hur bestämmelsen om bistånd som inte avser ekonomiska behov överensstämmer med socialtjänstlagens intentioner och de arbetsätt som nu alltmer används i arbetet med att beskriva och bedöma behov.

Tolknings- och tillämpningsfrågor kommer dock att vara aktuella även i fortsättningen eftersom rätten till bistånd, enligt utredningens mening, inte bör formuleras som en rätt enbart till vissa angivna insatser för personer med preciserade behov. Erfarenheterna av tidigare preciseringar och avgränsningar av vilka insatser som ska ingå i rätten till bistånd enligt socialtjänstlagen är negativa. Sådana förändringar kan försvaga rätten till bistånd för vissa enskilda.⁶⁸

Goda eller skäliga levnadsförhållanden?

Utredningen bedömer att de levnadsförhållanden som den enskilde ska tillförsäkras genom bistånd för annat än ekonomiska behov borde vara goda. Att ändra ”skälig levnadsnivå” till ”goda levnadsförhållanden” när det gäller bistånd för livsföringen är i linje med de ambitioner som kommit till uttryck i socialtjänstlagen sedan 1980 års lag infördes. De mål som avser t.ex. barn och unga, människor med funktionshinder och äldre människor måste, enligt utredningens bedömning, tolkas som beskrivningar av goda levnadsförhållanden (se 5 kap. 1 § punkt 1 och 2, 5 kap. 4 § andra stycket och 5 kap. 7 §). På ett grundläggande plan markerar begreppet ”goda levnadsförhållanden” anknytningen till den generella välfärdspolitik som socialtjänsten utgör en del av. För att upprätthålla tilliten till socialtjänsten hos enskilda behöver rätten till bistånd för insatser som inte avser ekonomiskt stöd vara tydligt formulerad på den punkten. Med begreppet ”goda levnadsförhållanden” skulle också den viktigaste oklarheten i förhållande till LSS och kvalitetsbestämmelsen i socialtjänstlagen undanröjas.

⁶⁸ Prop. 2000/01:80, s. 88 ff.

Det finns en osäkerhet om socialtjänsten i dag motsvarar dessa ambitioner, inte minst genom ett begränsande ”nivåtänkandet” i riktlinjer m.m. utifrån begreppet skälig levnadsnivå. Det går därför inte att utesluta att en ändring till ”goda levnadsförhållanden” skulle leda till ökade kostnader för det offentliga. Mot den bakgrunden är utredningen förhindrad av sina direktiv att föreslå det begrepp som är mest ändamålsenligt och vägledande för att tillmötesgå och förtydliga lagens intentioner för bistånd för livsföringen. I direktiven finns en tydlig avgränsning som innebär att utredningens förslag om biståndsbestämmelsen och begreppet ”skälig levnadsnivå” inte ska leda till en ambitionshöjning på området eller ha några ekonomiska konsekvenser för det offentliga.

Utredningen föreslår därför enbart att ”skälig levnadsnivå” byts ut mot ”skäliga levnadsförhållanden”. En sådan förändring innebär ändå en förändring till ett begrepp som bättre svarar mot vad som är relevant vid bistånd för livsföringen och möjliggör ytterligare preciseringar och kommentarer som svarar mot vad som är aktuellt vid dessa insatser. Ett bibehållande av ”skälig” gör det också tydligt att kommunerna även fortsättningsvis kommer att kunna väga samman olika omständigheter såsom den önskade insatsens lämplighet som sådan, kostnaderna för den önskade insatsen i jämförelse med andra insatser samt den enskildes önskemål. Utredningens förslag innebär ingen ändring i det avseendet.

Vad innebär skäliga levnadsförhållanden?

Det är inte möjligt att närmare ange innebörden av begreppet ”skäliga levnadsförhållanden”. Utrymmet för individuella lösningar och utvecklingen av nya insatser för att möta behov som i dag inte är kända måste behållas i bestämmelsen om den enskildes rätt till bistånd. Skäliga levnadsförhållanden beskrivs genom de omständigheter som föranleder behovet av bistånd och på vilka sätt dessa omständigheter ska påverkas genom biståndet, t.ex. genom trygghet i boendet, stöd till den enskildes förmåga i olika livssituationer eller vård och hjälp vid vissa sociala problem.

Vid bedömningen av om biståndet tillförsäkrar den enskilde skäliga levnadsförhållanden ska utgångspunkten vara de övergripande mål som gäller för socialtjänstens verksamhet (1 kap. 1 § SoL). Ledning

ska även hämtas från andra mål och regler som uppställs i lagen. Till exempel framgår det av 5 kap. 4 § andra stycket SoL att socialnämnden ska arbeta för att äldre personer får möjlighet att leva och bo självständigt under trygga förhållanden och ha en aktiv och meningsfull tillvaro i gemenskap med andra. Av 5 kap. 7 § framgår att socialnämnden ska arbeta för att personer som av fysiska, psykiska eller andra skäl möter betydande svårigheter i sin livsföring får möjlighet att delta i samhällets gemenskap och att leva som andra. Nämnden ska medverka till att dessa personer får en meningsfull sysselsättning och får bo på ett sätt som är anpassat efter hans eller hennes behov av särskilt stöd. Vidare framgår det av 5 kap. 1 § 1–2 att socialnämnden ska arbeta för att barn och unga växer upp under trygga och goda förhållanden. Nämnden ska i nära samarbete med hemmen främja en allsidig personlighetsutveckling och en gynnsam fysisk och social utveckling hos barn och unga.

Ett biståndsbeslut som bygger på bedömningen av skäliga levnadsförhållanden blir ett uttryck för biståndets kvalitet genom valet av insats och vilken ambitionsnivå som kan vara rimlig i ett enskilt fall mot bakgrund av rättighetsbestämmelsens syfte. Inom dessa ramar ska biståndet sedan utformas i enlighet med de regler som gäller i övrigt. Det innebär bl.a. att insatserna ska ha god kvalitet, att kvaliteten systematiskt och fortlöpande ska utvecklas och säkras samt att det för utförandet av insatserna ska finnas personal med lämplig utbildning och erfarenhet. I den meningen är det inte relevant att beskriva bistånd för skäliga levnadsförhållanden som insatser på en miniminivå. Insatserna ska vara på den nivå som är skälig i förhållande till den enskildes behov, vad som kan uppnås genom olika insatser och rättighetsbestämmelsens syfte.

Vid bedömningen av vilken insats som kan komma ifråga krävs, som vid tillämpningen av nu gällande socialtjänstlag, en sammanvägning av olika omständigheter såsom den önskade insatsens lämplighet som sådan, kostnaderna för den önskade insatsen i jämförelse med andra insatser samt den enskildes önskemål. I enlighet med vad utredningen i övrigt föreslår ska bedömningen också omfatta ett ställningstagande till om insatsen är förenlig med vetenskap och beprövad erfarenhet eller varför detta inte är möjligt eller lämpligt.

16.4.3 Krav på utformningen av biståndet

I den nu gällande biståndsbestämmelsen anges att biståndet ska utformas så att det stärker den enskildes möjligheter att leva ett självständigt liv. Detta krav gäller för alla former av bistånd. Utredningen föreslår i avsnitt 18 vilka krav som ska gälla för utformning av insatser till enskilda oavsett om de ges som bistånd eller utan individuell behovsprövning. Dessa krav ersätter den nuvarande bestämmelsen om hur biståndet ska utformas.

17 Insatser utan behovsprövning

17.1 Stöd och hjälp till enskilda

17.1.1 Allmänna förutsättningar att lämna stöd och hjälp

Kommunerna har enligt kommunallagen (2017:725), förkortad KL, befogenhet att utföra olika uppgifter; den s.k. allmänna kompetensen. En angelägenhet måste enligt 2 kap. 1 § KL vara av allmänt intresse för att falla inom ramen för kommunens allmänna kompetens. Allmänintresset ska också ha anknytning till kommunens område eller dess medlemmar (lokaliseringsprincipen).

I kravet på allmänintresse ligger i princip ett förbud mot att ge understöd till enskilda kommunmedlemmar. Sådant stöd betraktas inte som en angelägenhet av allmänt intresse. Understöd till enskilda får bara ges i form av generella insatser. För att kunna lämna individuellt anpassade insatser krävs stöd i speciallag.

Kommunerna måste även beakta likställighetsprincipen. Likställighetsprincipen innebär enligt 2 kap. 3 § KL att en kommun ska behandla sina medlemmar lika, om det inte finns sakliga skäl för något annat. Utgångspunkten är att kommunens medlemmar ska vara likställda i förhållande till kommunen beträffande såväl rättigheter som skyldigheter. Det krävs därför att kommunen är objektiv och rättvis i sin behandling av medlemmarna. För att en kommun ska kunna behandla sina medlemmar olika krävs att beslut om detta grundar sig på rationella hänsyn eller sakliga överväganden. Något godtycke får inte förekomma.¹

Utöver den allmänna kompetensen får kommunerna utföra uppgifter inom ramen för sin specialreglerade kompetens, dvs. sådan kompetens som följer av speciallag. Till exempel kan en kommun i speciallagstiftning ha fått befogenhet att på olika sätt ge understöd till

¹ Prop. 1990/91:117 s. 149; RÅ 1991 ref. 61.

enskilda. Socialtjänstlagen (2001:453), förkortad SoL, är ett exempel på sådan speciallag.

17.1.2 Stöd och hjälp enligt socialtjänstlagen

Socialtjänstlagen är en målinriktad ramlag som lämnar stor frihet till varje kommun att utforma verksamheten efter lokala förutsättningar och behov. Lagen anger vissa mål och ska överlämna åt tillämparen att med ledning av förarbeten ge lagen ett närmare innehåll. Syftet är att lagens mål och intentioner ska styra hur verksamheten utformas i praktiken. Lagen är konstruerad för att fånga upp individens alla behov, även sådana som inte är definierade i förväg. Stöd och hjälp ska ges på lika villkor med utgångspunkt i varje enskild persons behov.

Socialtjänstens verksamhet ska bygga på respekt för människornas självbestämmanderätt och integritet, den s.k. frivillighetsprincipen. Socialtjänsten ska erbjuda stöd och hjälp, men förlita sig på att människor själva vet bäst vad de behöver. Den enskilde ska vända sig till socialtjänsten av fri vilja eller frivilligt medverka till de insatser som socialtjänsten vill genomföra. Socialtjänsten ska särskilt beakta att människor som berörs av socialtjänstens verksamhet är i en utsatt position. Stöd och hjälp ska ges i förtroendefull samverkan mellan enskilda och socialtjänsten.

Av 2 kap. 1 § SoL följer att varje kommun svarar för socialtjänsten inom sitt område och har det yttersta ansvaret för att enskilda får det stöd och den hjälp som de behöver. Detta innebär ingen inskränkning i det ansvar som vilar på andra huvudmän. Utredningen har i avsnitt 6.2.2 föreslagit att stöd och hjälp i den nya socialtjänstlagen ska ersättas med begreppet insatser.

Rätt till bistånd

I 4 kap. 1 § SoL regleras att den enskilde under vissa förutsättningar har rätt till bistånd. Där anges att den som inte själv kan tillgodose sina behov eller kan få dem tillgodosedda på annat sätt har rätt till bistånd av socialnämnden för sin försörjning (försörjningsstöd) och för sin livsföring i övrigt. Den enskilde ska genom biståndet tillförsäkras en skälig levnadsnivå. Biståndet ska utformas så att det stärker den enskildes möjligheter att leva ett självständigt liv.

Med begreppet ”livsföring i övrigt” avses de olika behov som den enskilde kan ha för att tillförsäkras en skälig levnadsnivå och som inte omfattas av försörjningsstödet. Det kan vara fråga om vård- och behandlingsinsatser, familjehemsplacering, hemtjänst, särskilt boende för äldre, kontaktperson eller bostad med särskild service för personer med funktionsnedsättning m.m.

Syftet med 4 kap. 1 § SoL är att garantera att den enskilde får det stöd och den hjälp som han eller hon behöver. Bestämmelsen förutsätter dock att det föreligger ett hjälpbehov. Den som på egen hand kan klara sin försörjning och sin livsföring i övrigt kan som regel inte anses ha ett sådant behov. I behovsprövningen ingår därför att bedöma om det föreligger ett behov och om detta kan eller borde kunna tillgodoses av den enskilde själv eller på något annat sätt.

Beslut enligt 4 kap. 1 § SoL kan överklagas genom s.k. förvaltningsbesvär till allmän förvaltningsdomstol.²

Annat bistånd

Av 4 kap 2 § SoL följer att socialnämnden, om det finns skäl för det, får ge bistånd utöver vad som följer av 4 kap. 1 § SoL. Bestämmelsen innebär en befogenhet för socialnämnden att ge bistånd till enskilda om det bedöms vara ändamålsenligt. Däremot ger den inte stöd för att lämna bistånd till alla enskilda, t.ex. över en viss ålder, utan föregående behovsprövning.

Till skillnad från bistånd enligt 4 kap. 1 § SoL utgör bistånd enligt 4 kap. 2 § SoL inte någon utkrävbar rättighet. Beslut enligt 4 kap. 2 § SoL kan enbart överklagas genom laglighetsprövning enligt kommunallagen.

Service

Av 3 kap. 1 § SoL följer att socialnämnden ska svara för omsorg och service, upplysningar, råd, stöd och vård, ekonomisk hjälp och annat bistånd till familjer och enskilda som behöver det. Bestämmelsen ger socialnämnden stöd för att arbeta förebyggande med allmänna insatser som kan inriktas på olika sätt.³ Socialnämnden får således enligt be-

² Se 16 kap. 3 § SoL.

³ Prop. 1979/80:1 s. 188.

stämelsen erbjuda allmänna insatser till enskilda i form av service (utan behovsprövning).

Som framgår av avsnitt 6.2.3 finns det ingen entydig definition av begreppet service. I den praktiska tillämpningen används dock begreppet ofta för att beskriva sådan verksamhet inom socialtjänsten där rådgivning och stöd till enskilda ges i form av generellt utformade insatser som är öppna för alla, dvs. när dessa insatser tillhandahålls utan föregående individuell behovsprövning.

Detta ska inte sammanblandas med servicetjänster som tillhandahålls med stöd av lagen (2009:47) om vissa kommunala befogenheter (befogenhetslagen). Det ska inte heller sammanblandas med serviceinsatser inom äldreomsorgen, där begreppet service ibland användas för att markera gränsen mellan insatser som utgör personlig omvårdnad och andra insatser såsom t.ex. städning och matdistribution.⁴ Den senare omnämns ibland även insatser av servicekaraktär eller service i hemmet.⁵

Skillnaden mellan bistånd och service är sättet som insatserna tillhandahålls på, inte insatserna som sådana. Bistånd förutsätter en ansökan från den enskilde, varefter socialtjänsten inleder en utredning och fattar ett beslut. Beslutet ska grunda sig på den enskildes behov och situation.⁶ Om den enskilde beviljas sökt insats blir han eller hon därefter hänvisad till den verksamhet eller de verksamheter som kan utföra den beviljade insatsen. Service bygger i stället på att den enskilde söker upp den verksamhet som han eller hon vill ta del av, även om det kan ske efter rekommendation.⁷ Service är inte individanpassad och föregås inte heller av någon behovsprövning. För att insatser ska anses vara service ska de vara allmänt inriktade och generellt utformade, öppna och tillgängliga för alla. Service utgörs i dag främst av rådgivning och stöd till enskilda i form av allmänna erbjudanden som är lika för alla och som följer ett mer eller mindre givet program, oavsett vem den vänder sig till.

⁴ Se prop. 2005/06:115 s. 133 ff. och SOU 2003:91 s. 370 ff. samt Bilagedel D till betänkandet, s. 12 ff.

⁵ Se t.ex. prop. 1979/80:1 s. 547, SOU 2003:61 s. 12 ff., RÅ 2008 ref 38 och Lundberg & Sunesson, kommentaren till 3 kap. 6 § SoL.

⁶ Jfr RÅ 1991 ref. 61.

⁷ Prop. 1979/80:1 s. 152 ff., SOU 2009:68 s. 384 ff. och s. 584 samt Kammarrätten i Jönköping den 3 mars 2017 i mål nr 3252-15, den 15 mars 2018 i mål nr 3196-16 och den 28 mars 2019 i mål nr 3660-17.

Service är ofta en del i socialtjänstens förebyggande arbete. Begreppet förebyggande insatser syftar i likhet med service på insatser i ett tidigt skede av en ogynnsam utveckling, men har en vidare betydelse. I förebyggande arbete ingår även uppsökande arbete och informationsinsatser. Förebyggande insatser bygger ofta på att verksamheten själv söker upp, initierar och motiverar för insatser.⁸

Service planeras och organiseras utifrån efterfrågan och socialtjänstens bedömning av olika målgruppers behov. Utgångspunkten är socialtjänstens generella utbud av förebyggande och allmänt inriktade insatser.

Hemtjänst utan föregående behovsprövning

Den 1 juli 2018 trädde en ny bestämmelse i kraft, 4 kap. 2 a § SoL, som ger socialnämnden möjlighet att erbjuda hemtjänst till äldre utan föregående behovsprövning. Med hemtjänst avses olika typer av insatser som den enskilde kan få i syfte att underlätta den dagliga livsföringen och avser t.ex. serviceuppgifter, personlig omvårdnad och trygghetslarm.

Bestämmelsen syftar till att ge de kommuner som så önskar möjlighet att bevilja vissa insatser inom äldreomsorgen på ett enklare sätt och med större utrymme för delaktighet och självbestämmande.

Tanken är att socialnämnden i sina riktlinjer ska ange de kriterier som ska gälla för de insatser som erbjuds, t.ex. vilken ålder som kan anses vara vägledande när det gäller hjälp och stöd till äldre personer. Den äldre personen ska ansöka om hemtjänst hos socialnämnden som prövar ansökan utifrån de kriterier som kommunen fastställt i sina riktlinjer, t.ex. i fråga om ålderskrav.⁹

Bestämmelsen innebär inte någon inskränkning av den enskildes rätt att ansöka om bistånd enligt 4 kap. 1 § SoL eller för socialtjänstens skyldighet att utreda och pröva sådana ansökningar enligt 11 kap. SoL.

Ett erbjudande om hemtjänst enligt 4 kap. 2 a § SoL förutsätter att den äldre personen har informerats om i vilken utsträckning och på vilket sätt han eller hon kan påverka utförandet av insatserna, på vilket sätt kommunen följer upp insatserna samt rätten att alltid kunna ansöka om bistånd enligt 4 kap. 1 § SoL.

⁸ SOU 2009:68 s. 386 f.

⁹ Prop. 2017/18:106 s. 22.

Bistånd till enskilda efter evakuering till Sverige

Lagen (2018:9) om bistånd till enskilda efter evakuering till Sverige gäller när evakuerade ankommer till Sverige vid en konsulär katastrofinsats enligt lagen (2010:813) om konsulära katastrofinsatser. De två största händelserna under 2000-talet som drabbat svenskar som vistats utomlands och föranlett evakuering till Sverige är flodvågskatastrofen i Sydostasien 2004 och Libanonkrisen 2006.¹⁰

Syftet med lagen är att underlätta för den kommun i Sverige dit de evakuerade ankommer (ankomstkommunen) att ge stöd och hjälp till de evakuerade. När en kommun ger stöd och hjälp utifrån sitt ansvar enligt 2 kap. 1 § SoL till evakuerade i samband med ankomsten till Sverige, får kommunen därför ge bistånd till de evakuerade utan föregående individuell prövning (nödvändigt bistånd). Ett sådant nödvändigt bistånd får inte förenas med villkor om återbetalning (3 § lagen om bistånd till enskilda efter evakuering till Sverige). Vidare får en kommun hjälpa en ankomstkommun som ger stöd och hjälp till evakuerade i samband med ankomsten till Sverige om ankomstkommunen begär sådan hjälp. En kommun som hjälper en ankomstkommun får även lämna nödvändigt bistånd enligt lagen.

17.2 Insatser utan behovsprövning – erfarenheter och kritik

Såsom nämns i avsnittet ovan hör det till socialnämndens uppgifter att svara för omsorg och service, upplysningar, råd, stöd och vård, ekonomisk hjälp och annat bistånd till familjer och enskilda som behöver det. Detta har, med stöd av förarbetsuttalanden, av vissa kommuner tolkats som en möjlighet för socialnämnden att välja på vilket sätt socialtjänsten ska tillhandahålla stöd- och hjälpinsatser; efter individuell behovsprövning eller utan föregående individuell behovsprövning.

Valet av tillvägagångssätt bottnar enligt utredningen i att det bland kommunerna går att urskilja två olika sätt att se på hur insatser bör organiseras och tillhandahållas. Det ena synsättet utgår från tanken att insatser ska erbjudas utan föregående individuell behovsprövning. Synsättet betonar den enskildes kapacitet att själv bedöma sina

¹⁰ Prop. 2017/18:29 s. 5.

behov och formulera vilka insatser som behövs. Den primära uppgiften för socialnämnden blir att tillhandahålla de insatser som enskilda efterfrågar.

Det andra synsättet utgår från att insatser ska föregås av en behovsprövning (biståndsbedömning). Det innebär att den enskilde möter en profession som hjälper honom eller henne att formulera sina behov och önskemål. Tanken är att det är professionen som har tillgång till bästa tillgängliga kunskap – där den enskildes erfarenheter och önskemål är en viktig del – och som därför är bäst skickad att bedöma vilka insatser den enskilde behöver. Beslut om insatser fattas i dialog men det är ytterst professionen och tillämpningen av socialtjänstlagens biståndsbestämmelser som faller avgörandet. Det är därmed frågor där professionen bör ha det avgörande inflytandet. Socialnämndens uppgift blir att skapa en organisation som kan ta emot ansökningar, utreda, bedöma och fatta beslut om insatser.

17.2.1 Linköpingsmodellen

Linköpings kommun har sedan början av 1990-talet erbjudit ett flertal insatser utan behovsprövning. Den s.k. Linköpingsmodellen innebär att den enskilde vänder sig direkt till den utförare som kan ge det stöd den enskilde efterfrågar. På så sätt anser kommunen att det blir lättare för den enskilde att få sina behov tillgodosedda och också enklare att få kontakt med socialtjänstens verksamheter.

Kommunens målsättning har varit att skapa en effektivare organisation med ökad tillgänglighet, självbestämmande, valfrihet, mindre byråkrati samt att fokusera mer på förebyggande och stödjande arbete. Kommunen framhåller att tillhandahållandet av insatser utan behovsprövning inte begränsar den enskildes rättigheter, eftersom möjligheten att ansöka om bistånd finns kvar.

Linköpingsmodellen har emellertid varit föremål för kritik från IVO och även föremål för prövning i domstol i fråga om föreläggande och utdömande av vite. Kammarrätten har i sina avgöranden ansett att flertalet av de insatser som tillhandahålls är att betrakta som individuellt anpassade och att de därför bör föregås av utred-

ning, bedömning och beslut. Att så inte skett har enligt kammarrätten påverkat enskildas möjlighet att få de insatser de har rätt till.¹¹

Utvärdering

Centrum för kommunstrategiska studier (CSK) vid Linköpings universitet har i en studie av sex verksamheter inom socialtjänsten i Linköpings kommun undersökt vilken betydelse den ökade serviceinriktningen har haft för brukare, anställda och för det sociala arbetet.¹² Den fråga som undersöks i studien är om man genom att tillhandahålla insatser utan behovsprövning (i studien kallat service) åstadkommer att fler upplever det lättare att ta kontakt med socialtjänsten.

I en enkät ställdes frågan om det spelade någon roll för brukarna på vilket sätt de hade fått stöd. Ungefär en fjärdedel av de svarande (27 procent) svarade att detta spelade roll; antingen att de ville ha ett biståndsbeslut (11 procent) eller att de inte ville det (16 procent). Andelen som svarade att det inte spelade någon roll var 38 procent, och nästan lika många, 34 procent, svarade ”vet ej” på frågan. Av de som hade haft insatser som service svarade nära en tredjedel (31 procent) att de inte skulle ha sökt stöd om de hade behövt vända sig till socialkontoret för att få ett biståndsbeslut.

På frågan om brukarna på egen hand hade sökt kontakt med olika verksamheter svarade en tredjedel (34 procent) att de sökt stöd på eget initiativ. På frågan om brukarna blivit rekommenderade, hänvisade eller remitterade till olika verksamheter uppgav 70 procent att de hade kommit i kontakt med verksamheten via någon form av hänvisning från en annan verksamhet.

Undersökningen tyder på att möjligheten att ta del av insatser som service nyttjats i något högre utsträckning av resursstarka grupper. Skillnaderna mellan grupperna är dock inte särskilt stora. Bland gruppen brukare som arbetade hade 80 procent insatser som service. Motsvarande siffra bland gruppen brukare som saknade sysselsättning var 42 procent och bland gruppen brukare som var sjukskrivna 51 procent. Av de brukare som studerade på högskolan hade 73 procent insats som service. Undersökningen visar dock inte hur många av dem som var utan sysselsättning som hade försörjningsstöd.

¹¹ Kammarrätten i Jönköping den 14 december 2015 i mål nr 939-15 och 940-15 samt den 15 mars 2018 i mål nr 3196-16.

¹² Börjeson (2017).

Vidare visar undersökningen att det för en stor del av brukarna framstår som viktigt att de själva har möjlighet att ta kontakt med olika verksamheter och likaså att de uttrycker en vilja att ha kontroll eller inflytande över sin egen situation. Viljan att kunna påverka sin situation framstår som viktig oavsett om man erhållit insatser efter behovsprövning eller utan behovsprövning.

17.2.2 Exempel från andra kommuner

År 2015 genomfördes en nationell enkät om hur vanligt det var att kommunerna arbetade med insatser utan behovsprövning (i enkäten kallat servicetjänster) och erbjöd olika former av öppna insatser.¹³

När det gäller individ- och familjeomsorgen uppgav 144 av 147 svarande kommuner att de erbjöd denna form av tjänster. De kommuner som uppgav att de inte erbjöd sådana tjänster hade samtliga färre än 10 000 invånare. När det gäller socialpsykiatri uppgav 99 av 135 svarande kommuner att de tillhandahöll någon form av öppna sociala tjänster, 18 kommuner uppgav att de inte tillhandahöll denna form av tjänster och lika många att de inte visste.

Här nedan följer exempel på insatser som i dag erbjuds utan behovsprövning. Exempelen har valts för att visa på variationen av olika insatser, hur dessa utformas och vilka målgrupper de riktas till. Det bör dock noteras att en del av dessa kan ligga helt eller delvis utanför vad nuvarande socialtjänstlag tillåter och därför kan ifrågasättas ur juridisk synpunkt.

Öppenvård för personer med missbruk

Mini-Maria eller Maria ungdom är en öppenvårdsmottagning som finns i flera kommuner. Verksamheten bedrivs i samverkan mellan socialtjänst och hälso- och sjukvård.

Verksamheten riktar sig till ungdomar med riskbruk, missbruk eller beroende av alkohol eller droger. Konceptet och verksamhetens innehåll är förhållandevis lika över landet men sättet att tillhandahålla verksamhetens stöd- och hjälpinsatser kan skilja sig åt.

¹³ Utgivare av rapporten är STQM Management, Linköpings kommun, FoU Centrum för vård, omsorg och socialt arbete i Linköping samt Centrum för kommunstrategiska studier (CKS) vid Linköpings universitet (2015).

Insatsens innehåll anpassas efter ungdomen och dennes behov. Verksamheten erbjuder bl.a. rådgivning, stöd och behandling. I detta kan t.ex. ingå enskilda samtal, cannabisprogram, återfallsprevention och familjesamtal. Det kan också erbjudas föräldragrupper och föräldrautbildningar. Insatserna är avgiftsfria för den enskilde.

Initiativet till besök hos Mini-Maria kan tas av föräldrar, socialtjänsten, skolan, andra vuxna eller av ungdomen själv. När insatsen tillhandahålls utan behovsprövning sker det genom att den unge och/eller dennes föräldrar vänder sig direkt till utföraren.

Gemensamt för detta arbetssätt är att det bygger på tidiga samordnade insatser. På mottagningen samverkar socialtjänsten med hälso- och sjukvården och i verksamheten arbetar socionomer, sjuksköterskor, läkare och psykiatriker. Väntetiden till ett första besök är kort och inleds med att den som söker stöd och hjälp får beskriva sin situation. En strukturerad kartläggning görs av ungdomens livssituation med fokus på alkohol- och drogvänor samt psykiskt mående. Verksamheten informerar om vad de kan erbjuda och tillsammans kommer den hjälpsökande och verksamheten överens om hur man går vidare. Målet är att ungdomen och familjen får det stöd och den hjälp som leder till drogfrihet.

Utöver Mini-Maria finns det i flera kommuner andra exempel på öppna verksamheter som erbjuds till vuxna utan föregående behovsprövning. Alla över 18 år som har problem med alkohol eller droger kan vända sig direkt till dessa verksamheter. Även anhöriga kan vända sig dit för att få stöd och hjälp. Exempel på insatser som tillhandahålls utan behovsprövning är anhörigstöd, motiverande samtal, rådgivning, återfallsprevention och ett antal manualbaserade behandlingsprogram.

Behandlingshem för personer med missbruk

Genom ett kommunalförbund driver fem grannkommuner – Eskilstuna, Flen, Katrineholm, Strängnäs och Vingåker – ett hem för vård eller boende (HVB) med inriktning på behandling av riskbruk, missbruk eller beroende av alkohol och andra droger och läkemedel.

Behandlingshemmet har s.k. öppet intag och insatser tillhandahålls till vuxna utan behovsprövning. I verksamheten arbetar bl.a. certifierade alkohol- och drogterapeuter, behandlingsassistenter, socio-

nomer, sjuksköterskor och en läkare. Behandlingshemmet erbjuder ett 12-stegsprogram som pågår i 28 dagar. Den enskilde kan få individuell hjälp och samtal men alla på boendet följer samma program.

För att delta i behandlingen ringer den enskilde direkt till behandlingshemmet och bokar en tid för ett informationsmöte och möte med sjuksköterska. Den enskilde betalar en dygnsavgift om 100 kronor. Behandlingshemmet har ett kösystem och den enskilde tas oftast emot inom två veckor. Under eventuell väntetid kan den enskilde välja att delta i kommunens öppenvård, t.ex. motiverande samtal.

Den enskilde kan efter hemgång välja att delta i en tio veckors förlängd öppenvård i grupp. Därefter erbjuds ett års eftervård. Även dessa insatser erbjuds utan behovsprövning.

Föräldraskapsstöd

Ett flertal kommuner driver öppna verksamheter som riktar sig till föräldrar med syftet att stärka föräldraförmågan och relationen mellan förälder och barn. Det kan handla om att ge föräldrar kunskap om barnets rättigheter, hälsa och utveckling, att stärka föräldrars relation till varandra eller deras sociala nätverk.

Relativt vanligt är att kommuner tillhandahåller någon form av föräldrautbildning, t.ex. ABC (Alla barn i centrum), Kometprogrammet eller COPE (Community Parent Education). Den enskilde anmäler sig själv, ofta via e-post, och kontaktas när en utbildning ska påbörjas och det finns plats.

Andra former av verksamheter för föräldraskapsstöd är familjecentraler. På familjecentraler är mödravård, barnvårdscentral, öppen förskola, familjerådgivning och annan socialtjänst samlokaliserade med inriktning mot förebyggande arbete.¹⁴

Tidigt stöd till barn och unga med risk för psykisk ohälsa

I Umeå kommun samverkar en första linje av tvärprofessionella arbetsgrupper från socialtjänst, förskola, skola, elevhälsa och hälso-central med målsättningen att barn i åldern 0–16 år och deras familjer ska få ett tidigt och samordnat stöd. Syftet är att påverka risk- och

¹⁴ Se bl.a. Jönköpings kommun.

skyddsfaktorer så att den psykiska hälsan bland barn och unga stärks och att skolresultaten blir bättre.

Familjer erbjuds, utan behovsprövning, 1–2 rådgivande samtal med socialsekreterare samt möjlighet att delta i föräldrastödsprogrammet COPE. Familjen informeras även om öppna förskolan samt om möjligheten att efter en kortare utredning få del av ett mer riktat stöd.

Inom ramen för familjebehandling erbjuder kommunen, utan behovsprövning, även stödgrupper för barn och unga vars föräldrar har problem med missbruk, psykisk ohälsa eller en uppslitande separation.

Där det inte finns en samarbetsallians med familjen samt där barnens behov av vård eller skydd är omfattande lämnas ansvaret över till socialtjänsten och den s.k. specialistnivån som handlägger och utreder ärendet.

Träffpunkt inom socialpsykiatri

Flera kommuner erbjuder träffpunkter för personer med psykisk funktionsnedsättning. I Strängnäs kommun bygger verksamheten på samverkan mellan kommunen och Riksförbundet för Social och Mental Hälsa (RSMH). I verksamheten delas både lokal och personalresurser. Verksamheten arbetar för att hjälpa personer med psykisk ohälsa att bryta sin sociala isolering och att uppmuntra till sociala kontakter i samhället. Träffpunkten är en mötesplats där personer kan umgås, delta i aktiviteter, utflykter eller bara vara. Verksamheten samverkar med många olika aktörer i kommunen och regionen och hjälper till att hänvisa den enskilde vidare om denne behöver och önskar det. Det bedrivs även uppsökande verksamhet för att fler unga vuxna ska hitta till verksamheten.

Råd- och stödmottagning

Råd- och stödmottagning förekommer hos ett flertal av landets kommuner. I många fall vänder sig mottagningen till alla som är i behov av socialt stöd. Stödet ges antingen på en öppen mottagning eller via telefon. I vissa fall kan den öppna mottagningen vara inriktad på särskilda målgrupper inom t.ex. individ- och familjeomsorgen. Det kan röra föräldrarollen, oroligheter i familjen, missbruk, hjälp med

att få till stånd en förändring i livet eller att hantera konflikter. Eller så kan det bara vara stöttande samtal om något som tynger den enskilde.

I t.ex. Gnesta kommun har den enskilde möjlighet att ta del av fem kostnadsfria samtal utan behovsprövning. Om behovet av stöd är stort och kvarstår efter dessa fem tillfällen, hänvisas den enskilde vidare till att ansöka om stöd- och hjälpinstanser.

Den som vill kan vara anonym och besöken registreras inte. Undantag från detta görs vid misstanke om att ett barn far illa.

17.2.3 Avbrutna försök

Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) och Utredningen om nationell kvalitetsplan för äldreomsorgen genomförde hösten 2016 en enkätundersökning riktad till landets 290 kommuner om flexibla former för handläggning, behovsprövning och beslut inom äldreomsorgen. Enkäten besvarades av 226 kommuner.¹⁵

I enkäten efterfrågades kommunernas erfarenheter av fyra olika modeller för flexibel hantering av handläggning inom äldreomsorgen:

- Modell 1 – Individuellt inriktade insatser utan behovsprövning och utan beslut om bistånd.
- Modell 2 – Individuellt inriktade insatser utan behovsprövning men med biståndsbeslut.
- Modell 3 – Individuellt inriktade insatser efter behovsprövning men med s.k. rambeslut.
- Modell 4 – Äldre kan vända sig direkt till en av kommunens godkända utförare för att få individuellt inriktade insatser utförda.

Av enkätsvaren framgår att modell 1 tillämpades i 29 kommuner, modell 2 i 40 kommuner, modell 3 i 39 kommuner och modell 4 i 5 kommuner. Det går inte att urskilja några tydliga mönster på regional nivå eller vad gäller skillnader mellan storstäder och små kommuner. Det går inte heller att utläsa hur många kommuner som hade begränsningar vad gäller målgrupper, åldersgränser, omfattning och regiform.

Av de kommuner som angivit att de tillämpade eller under de senaste fem åren hade tillämpat någon modell för flexibel hantering,

¹⁵ SOU 2017:21 s. 955 ff.

valde 64 att avbryta verksamheten. Anledningen till detta angavs främst vara att de ansåg att lagstiftningen var oklar. Vidare uppgav 13 kommuner att de avstått från att införa sådan verksamhet av samma anledning. Av svaren kan vidare utläsas att drygt 10 kommuner som tillhåll insatser utan behovsprövning (modell 1, 2 och 4) hade avbrutit verksamheten då den var kostnadsdrivande.

Erfarenheter från Uppsala kommun

Utredningen har varit i kontakt med Uppsala kommun som är en av de kommuner som inom äldreomsorgen infört modell 2 men som sedan valt att avbryta verksamheten. Orsaken var ökade kostnader och tveksamma resursfördelningseffekter.

Den aktuella verksamheten var utformad på så sätt att den enskilde via kommunen fick ta del av vilka företag som han eller hon kunde välja mellan. Därefter kontaktade den enskilde själv det företag som valts och bokade ett hembesök. Utföraren hjälpte den enskilde att upprätta en ansökan, planera utförandet samt beräkna tidsåtgången för utförande av ansökta tjänster. Ansökan och genomförandeplan skickades till handläggare på socialkontoret som fattade beslut utifrån kommunens riktlinjer. Någon behovsprövning gjordes inte. Insatserna var tillgängliga för personer som fyllt 65 år.

Efter införandet av denna modell ökade antalet personer som tog del av insatserna stadigt och i en snabbare takt än vad som motiverades av befolkningsutvecklingen. Ökningen förklarades till stor del av att fler personer i åldern 65–79 år erhöll social samvaro från företagen samtidigt som social samvaro utförd av den ideella sektorn minskade kraftigt.

För att förenkla handläggningen infördes även s.k. rambeslut inom vilka utförarna inte behövde inkomma med ny ansökan eller genomförandeplan för den enskilde om insatsens omfattning förändrades. Tidsnivåer sattes till att gälla för månadsbeslut inom 0–10 timmar, 10–60 timmar, 60–100 timmar respektive 100 timmar och uppåt. Det innebar t.ex. att ett företag kunde utföra insatser på upp till 60 timmar utan nytt biståndsbeslut för en brukare som var beviljad 11 timmar. Eftersom antalet utförda timmar bestämdes i dialog mellan företaget och den enskilde gjorde kommunen ingen bedömning av hur antalet timmar svarade mot den enskildes behov. Resultatet blev att debi-

tering ofta skedde inom rambeslutet men utöver den biståndsbedömda tiden.

Vid en utvärdering konstaterade kommunen att verksamheten blivit kraftigt kostnadsdrivande. Kommunen kunde konstatera att det även fanns tveksamma resursfördelningseffekter. Detta då personer i vissa fall fick hjälp med insatser som de kunde klara av själva. Kommunen valde därför att avsluta modellen med förenklad handläggning.

Samtidigt som kommunen utvärderade verksamheten granskade även Socialstyrelsen, som då var tillsynsmyndighet, densamma. Socialstyrelsen riktade i sitt beslut kritik mot kommunen för att inte ha handlagt ärenden i enlighet med socialtjänstlagen.¹⁶

17.2.4 Kritik från IVO och avgöranden i kammarrätten

Sedan den 1 juni 2013 har Inspektionen för vård och omsorg (IVO) tillsyn över socialtjänsten. Innan dess ansvarade länsstyrelserna och Socialstyrelsen för den statliga tillsynen. IVO ska granska att de verksamheter som myndigheten har tillsyn över, uppfyller krav och mål enligt lagar och andra föreskrifter.¹⁷

IVO har under flera år granskat socialtjänstens tillhandahållande av insatser utan behovsprövning och några av IVO:s beslut har varit föremål för domstolsprövning. IVO har haft utgångspunkten att de tjänster som en kommun kan erbjuda utan behovsprövning (i flertalet beslut benämnt service) enbart kan vara i form av allmänt inriktade och generellt utformade insatser.

IVO har i sin tolkning av gällande rätt bedömt att individuellt anpassade åtgärder och insatser som ges till enskilda inte får tillhandahållas på annat sätt än via föregående utredning och beslut med stöd 4 kap. 1 § SoL. Därvid gör IVO bedömningen att kommunen, när den tillhandahåller individuellt anpassade insatser utan föregående beslut, överlämnar myndighetsutövning till de utförande verksamheterna.

Exempel på insatser som IVO har ansett inte kan tillhandahållas utan behovsprövning är boendestöd, trygghetslarm och övriga hem-

¹⁶ Socialstyrelsens beslut den 25 maj 2012 med dnr 9.1-4778/2010.

¹⁷ Se 13 kap. 2 § SoL.

tjänstinsatser. Likaså inom missbruksvården, insatser såsom 12-steps-program, återfallsprevention, haschavvänjningsprogram m.m.

Kammarrättens prövning

IVO:s beslut har i några fall prövats i kammarrätten. Avgörandena har huvudsakligen berört insatser inom missbruks- och beroendevården men även boendestöd och hemtjänst.

I fråga om missbruks- och beroendevård är skälen för kammarrättens bedömning huvudsakligen desamma även om insatserna skiljer sig något mellan målen. Exempel på insatser som tillhandahållits av flera kommuner är Community Reinforcement Assproach (CRA) i grupp och individuellt, Acceptance and Commitment Therapy (ACT) i grupp och individuellt, 12-stepsprogram i grupp, återfallsprevention i grupp och individuellt och anhörigstöd i grupp och individuellt. Flera av insatserna är manualbaserade och följer ett givet program.

Kammarrätten konstaterar att för att de aktuella vårdsinsatserna ska kunna ges utan att ha föregåtts av sådan utredning, bedömning och beslut som ska ske inom ramen för en biståndsprövning enligt socialtjänstlagen krävs att det är fråga om insatser som kan ges utan föregående behovsprövning (benämns i domen service). Det som karakteriserar en sådan insats är att den inte är individanpassad utan är lika för alla, dvs. allmänt inriktad och generellt utformad. Detta innebär i praktiken att insatsen dels är öppen för alla som tillhör den grupp som insatsen vänder sig till, dels inte föregås av en individuell behovsprövning eller särskild anpassning efter den enskildes behov.

Den gemensamma faktorn för samtliga insatser är att de innehåller olika grad av individuell anpassning. Det får enligt kammarrätten anses ligga i sakens natur att även om en insats är allmänt inriktad och generellt utformad så sker det alltid en viss anpassning av insatsens innehåll utifrån den person eller de personer som tar del av insatsen. Det får emellertid endast vara fråga om marginella anpassningar och dessa får då ske inom ramen för insatsens generella utformning. Den anpassning som avses tar alltså sikte på att forma en plats för individen inom ramen för insatsen snarare än att insatsen formas runt individen.

Det är svårt att sätta en precis gräns för när graden av individuell anpassning är av sådan omfattning att det inte längre är fråga om en

godtagbar anpassning inom ramen för en allmänt inriktad och generellt utformad insats utan snarare är fråga om utformandet av en individuellt inriktad insats. Detta är en bedömning som i stället får göras i det enskilda fallet. Utgångspunkten bör vara att en individuell anpassning är godtagbar så länge som den kan kopplas till det mer allmänt hållna behovet hos den grupp som insatsen riktar sig till snarare än till det mer specificerade behovet hos den enskilda individen.

Det kan konstateras att samtliga aktuella insatser har det gemensamt att de genomförs i form av samtal inom ramen för den kommunala missbruks- och beroendevården. Insatserna skiljer sig dock åt när det gäller bl.a. omfattning, genomförande och målgrupp. Kammarrätten går igenom var och en av insatserna. Av de insatser som exemplifierats ovan ansågs samtliga insatser utom anhörigstöd innehålla en individuell anpassning som skulle ha föregåtts av utredning, bedömning och beslut.

Att insatser, vilka enligt kammarrätten skulle ha föregåtts av utredning, bedömning och beslut, tillhandahållits som service ansåg kammarrätten utgöra ett missförhållande enligt 13 kap. 8 § SoL. Detta då det ansågs ha betydelse för enskildas möjligheter att kunna få de insatser som de har rätt till samt den dokumentation och uppföljning som ska ske enligt gällande biståndsbestämmelse. Det fanns därför grund för IVO:s föreläggande.¹⁸

I ett mål rörande boendestöd så tillhandahöll kommunen boendestöd för personer med psykiska funktionsnedsättningar utan behovsprövning upp till sex timmar. Kammarrätten ansåg att insatsen inte hade en sådan fast utformning, oberoende av mottagaren, att denna kunde tillhandahållas enskilda utan behovsprövning (i domen kallat service). Tvärtom så skiftade innehållet i och omfattningen av insatsen beroende på mottagarens behov.¹⁹

Det mål som prövats av kammarrätten i fråga om hemtjänst gällde en form av förenklad handläggning där den enskilde tillsammans med utföraren utformade ett förslag på insatsen varpå ett biståndsbeslut fattades. Kammarrätten ansåg att kommunen på detta sätt låtit privata utförare genomföra utredningen och därmed även överlämnat myndighetsutövning till dessa.²⁰

¹⁸ Kammarrätten i Jönköping den 3 mars 2017 i mål nr 3252-15, den 15 mars 2018 i mål nr 3196-16 och den 28 mars 2019 i mål nr 3660-17.

¹⁹ Kammarrätten i Jönköping den 14 december 2015 i mål nr 939-15.

²⁰ Kammarrätten i Jönköping den 14 december 2015 i mål nr 940-15.

17.3 Utveckling och behov av förändring

Vid tiden för införandet av 1980 års socialtjänstlag (1980:620) var visionen att införa en modern lag byggd på frivillighet och medbestämmande för dem som var i behov av socialtjänstens insatser. Socialtjänsten skulle vara tjänstvillig, uppmärksam samt angelägen att människor kommer och söker hjälp och råd så snart de behöver det och inte för sent. Ingen skulle behöva dra sig för att vända sig till socialtjänsten.²¹

Med den nya lagen öppnades möjligheter för kommunerna att utveckla nya insatser och metoder och att utveckla det sociala arbetet. Vidare övergavs den fasta regleringen av olika insatser kopplade till lagen. Utformningen av insatser skulle i stället tas fram och utvecklas efter den enskildes behov. Närhet, kontinuitet och flexibilitet skulle prägla socialtjänstens insatser.

Sedan dess har utvecklingen gått mot att på olika sätt tillgängliggöra insatser och förenkla förfarandet.²² En drivkraft har varit att skapa en effektivare organisation med ökad flexibilitet, tillgänglighet, självbestämmande och minskad byråkrati. En annan drivkraft har varit att tydliggöra yrkesroller, utveckla professionen och fokusera mer på förebyggande och stödjande arbete.

I dag arbetar ett flertal kommuner med att på olika sätt förenkla handläggningen och göra insatserna mer lättillgängliga, bl.a. genom att tillhandahålla insatser utan behovsprövning. Samtidigt finns det exempel på kommuner som avbrutit försök med förenklad handläggning eller avstått från att införa detta på grund av att de ansett att rättsläget är oklart.²³

I dag kan inte individuellt anpassade åtgärder och insatser som ges till enskilda tillhandahållas på annat sätt än via föregående utredning och beslut.²⁴

²¹ Prop. 1979/80:1 Del A s. 135.

²² Se t.ex. prop. 1996/97 :124 s. 54, 2008/09 :82 s. 14 och prop. 2017/18:106.

²³ SOU 2017:21 s. 55 ff.

²⁴ Kammarrätten i Jönköping den 15 december i mål nr 939-15, den 3 mars 2017 i mål nr 5072-14 samt den 15 mars 2018 i mål nr 3196-16.

17.3.1 Regelverket behöver bli mer flexibelt

Utredningens bedömning: Regelverket för att tillhandahålla insatser till enskilda behöver vara flexibelt och lämna utrymme för socialnämnden att i större utsträckning än i dag anpassa verksamheten efter lokala förutsättningar och behov. Möjligheten att tillhandahålla insatser utan föregående individuell behovsprövning bör därför tydliggöras och utvidgas. På så sätt kan enskildas delaktighet och självbestämmande öka såväl som det förebyggande arbetet kan stärkas. Vidare skapas bättre förutsättningar för effektiv resursanvändning.

Möjligheten att tillhandahålla insatser utan behovsprövning är mycket begränsad

Förutsättningarna för att i dag tillhandahålla insatser utan behovsprövning är å ena sidan tydlig – insatserna ska vara allmänt inriktad och generellt anpassad. De får alltså inte innehålla någon individuell anpassning. Även en allmänt inriktad och generellt utformad insats måste emellertid i någon mån anpassas utifrån insatsens innehåll och den person eller de personer som tar del av insatsen. Därmed uppstår frågan hur marginell denna anpassning måste vara för att insatsen ska få tillhandahållas utan behovsprövning? Praxis från Kammarrätten i Jönköping visar t.ex. att behandlingsinsatser som är manualbaserade och följer ett givet program anses innehålla sådan individuell anpassning att de inte får tillhandahållas utan behovsprövning. Det är svårt att i dag sätta en precis gräns för när graden av individuell anpassning är sådan att en insats inte längre är godtagbar att tillhandahålla utan föregående behovsprövning. En sådan bedömning måste göras utifrån det enskilda fallet, men kammarrättens avgöranden tyder på att enbart ett fåtal insatser får tillhandahållas utan behovsprövning.

Betydelsen av den enskildes egna initiativ

Forskning visar att enskildas egna initiativ till att söka hjälp har betydelse för hur hjälpen tas emot och uppfattas av honom eller henne.²⁵ Samtidigt är det relativt få personer som själva ansöker om insatser.

En kartläggning av bl.a. ansökningar inom den sociala barn- och ungdomsvården visar att barn och familjer i mycket liten omfattning själva ansöker om insatser.²⁶ Vidare visar en studie om den s.k. Linköpingsmodellen att var tredje brukare skulle ha avstått från att söka stöd om han eller hon hade behövt göra en ansökan om bistånd (se avsnitt 17.2.1).

Även inom äldreomsorgen visar studier att äldre inte alltid uppskattar att bli biståndsbedömda. Det kan bero på att biståndsbedömningen är svår att förstå, att biståndshandläggarnas funktion inte är känd eller att de som ansöker om äldreomsorg inte känner sig bekväma med att bli biståndsbedömda.²⁷ Ibland upplever äldre personer även handläggning och beslut som ett ifrågasättande av deras förmåga att avgöra om de har behov av hjälp. Vidare visar studier inom äldreomsorgen att äldre ofta har en diffus uppfattning om huruvida de har ansökt om insatser. Inte sällan kommer den äldre i kontakt med socialtjänsten första gången i samband med en sjukhusvistelse och då efter initiativ från andra än den äldre själv.²⁸

Behov av förändring – sänkta trösklar och fler vägar in

Enligt utredningens mening är det angeläget att kommunerna kan erbjuda insatser på ett så enkelt och effektivt sätt som möjligt. Framtida utmaningar, såsom den demografiska utvecklingen, oförutsedda händelser i Sverige och omvärlden samt begränsade resurser, förutsätter att kommunerna kan anpassa verksamheten efter ändrade förhållanden. Regelverket bör därför vara flexibelt och lämna utrymme för socialnämnden att i större utsträckning än i dag anpassa verksamheten efter lokala förutsättningar och behov. Ett flexibelt regelverk ger även större handlingsutrymme att utveckla nya verksamheter och samarbetsformer, vilket ytterst är till nytta för den enskilde. Dagens

²⁵ Carlsson (2005).

²⁶ Regeringskansliet, Socialdepartementet (2017). *Barnet och ungdomens reform – förslag till en hållbar framtid*. Slutrapport från den nationella samordnaren, s. 134 ff.

²⁷ Norman (2010).

²⁸ Hjalmarsson (2014).

regelverk är inte tillräckligt flexibelt då det lämnar mycket litet utrymme att tillhandahålla insatser på något annat sätt än efter utredning och behovsprövning.

Inom flera verksamheter är det dessutom viktigt att socialtjänsten når den enskilde just när han eller hon är motiverad att ta emot hjälp. Det gäller inte minst grupper som är svåra att nå, t.ex. barn och unga som utsätts för våld eller hedersförtryck, kvinnor som utsätts för mäns våld liksom män som slår kvinnor. Ett annat exempel är personer med missbruk. Endast ungefär var femte person med ett alkoholberoende söker vård. Det är ett stort utvecklingsområde att försöka nå exempelvis unga vuxna som har ett riskbruk, skadligt bruk, missbruk eller beroende.²⁹ Ytterligare ett exempel är personer som vill lämna en kriminell livsstil eller personer med en psykisk funktionsnedsättning. Ett system som underlättar delaktighet och självbestämmande kan därför öka förutsättningarna för bra resultat.

För att nå enskilda som annars är svåra att nå måste socialtjänsten kunna erbjuda insatser på ett sätt som ur den enskildes perspektiv är attraktivt och tillgängligt. Det är därför viktigt att kommunen planerar sina insatser för enskilda.³⁰ Utgångspunkten bör vara att hjälpen ska vara tillgänglig när den enskilde vill ta del av den. Genom lätt-tillgängliga insatser och låga trösklar kan den enskildes egna initiativ tas till vara när motivationen finns där.³¹

Byråkratiskt system försvårar tidiga insatser

Många kommuner vill kunna erbjuda insatser på ett mer lättillgängligt sätt än i dag. Drivkraften är huvudsakligen att skapa en effektivare organisation med ökad tillgänglighet och självbestämmande samt att kunna fokusera mer på förebyggande och stödjande arbete. Enskilda ska då kunna få vissa insatser utan att först bli föremål för utredning och bedömning. För att åstadkomma detta behöver socialnämnderna enligt utredningens bedömning kunna tillhandahålla insatser även utan behovsprövning. Det är inte möjligt i dag. En sådan möjlighet skulle förenkla för den enskilde samt öka dennes inflytande och möjlighet att ta del av en insats när motivation finns. Enskilda kan även uppleva systemet med ansökan, utredning och bedöm-

²⁹ SKL (2018) Handlingsplan mot missbruk och beroende s. 21.

³⁰ I avsnitt 10 föreslår utredningen att kommunen ska planera sina insatser för enskilda.

³¹ SKL (2018) Handlingsplan mot missbruk och beroende s. 21.

ning av behov som krångligt och byråkratiskt, vilket har framhållits för utredningen av ett flertal intresse- och brukarorganisationer.

Att enbart se över tillämpningen av nuvarande lagstiftning (se avsnitt 24) eller förenkla handläggningen (jfr 4 kap. 2 a § SoL) skulle inte vara tillräckligt för att uppnå den flexibilitet som kommuner och flertalet brukarorganisationer efterfrågar och som utredningen vill åstadkomma. Detta eftersom det fortsatt skulle innebära utredning och bedömning av den enskildes behov innan den enskilde kan ta del av en insats.³²

Vidare anses nuvarande regelverk försvåra kommunernas möjligheter att sätta in tidiga insatser. Under arbetet med utredningens delbetänkande *Ju förr desto bättre – vägar till en förebyggande socialtjänst*³³ framkom att kommuner och statliga myndigheter såväl som intresse- och brukarorganisationer ansåg att ett regelverk som möjliggör för socialnämnderna att tillhandahålla insatser utan behovsprövning skulle underlätta arbetet med att nå enskilda i ett tidigare skede. Tidiga insatser kan ofta vara avgörande för att motverka behov av mer omfattande insatser. Det gäller t.ex. barn som riskerar att utveckla ett kriminellt beteende eller personer som är motiverade att gå igenom behandling mot ett missbruk. En viktig del av det förebyggande arbetet och arbetet med tidiga insatser är också att kunna möta den demografiska utvecklingen. Genom att erbjuda tidiga och förebyggande insatser kan socialtjänsten senarelägga behovet av mer omfattande insatser, t.ex. finns i vissa kommuner träffpunkter för äldre där man för samtal med fokus på områden som enligt forskningen kan ha positiv påverkan på hälsa och livskvalitet.³⁴

Enligt SKR är nuvarande system mer administrativt och resurskrävande än vad det behöver vara. Det får till följd att socialnämnderna lägger mycket resurser på att utreda ärenden samtidigt som uppföljningen av insatser blir mer begränsad. Denna administrativa börda beror enligt utredningens bedömning till stor del på tillämpningen av dagens regelverk vid utredning, bedömning och beslut (se avsnitt 24). En verksamhet som inte innehåller dessa moment torde minska den administrativa bördan ytterligare. En minskad administration kan göra det möjligt att omfördela resurser från utrednings-

³² Utredningen har under arbetets gång haft fortlöpande kontakt med så väl SKR, arbets- tagarorganisationer samt ett stort antal brukarorganisationer.

³³ SOU 2018:32.

³⁴ Det kan t.ex. vara fysisk aktivitet, att förebygga fall, mat och dryck, social gemenskap och läkemedel.

arbete till tidiga och förebyggande insatser. Det kan också ge kommunen möjlighet att lägga mer tid på de ärenden som kräver mer kvalificerade utredningar för att möta den enskildes behov.

Mot denna bakgrund anser utredningen att det bör vara möjligt för socialnämnden att tillhandahålla insatser utan behovsprövning. På så sätt skapas bättre förutsättningar för flexibilitet och möjlighet för kommunerna att arbeta utifrån förutsättningarna och behovet i den egna kommunen. Vidare kan det förebyggande arbetet stärkas såväl som att enskildas delaktighet och självbestämmande kan öka.

Att i socialtjänstlagen tydliggöra var gränsen går mellan biståndsbedömda insatser och insatser utan behovsprövning, skulle vara svårt och riskera att förlora i aktualitet allteftersom socialtjänstens insatser utvecklas. Det skulle inte heller vara tillräckligt för att förenkla förfarandet och tillgängliggöra socialtjänstens insatser, vilket många kommuner eftersträvar. För att insatser som innehåller ett visst mått av individuell anpassning ska kunna tillhandahållas utan föregående behovsprövning krävs därför att det införs lagstöd i socialtjänstlagen.

17.3.2 Ny bestämmelse om insatser utan behovsprövning

Utredningens förslag: Det införs en ny bestämmelse som anger att socialnämnden får tillhandahålla insatser utan föregående individuell behovsprövning.

Mot bakgrund av vad som anförs i föregående avsnitt föreslår utredningen att det ska införas en ny bestämmelse om att socialnämnden får tillhandahålla insatser till enskilda utan föregående individuell behovsprövning. Bestämmelsen är ett komplement till biståndsbestämmelserna i 4 kap. 1 och 2 §§ SoL och innebär ingen begränsning av den enskildes rätt till bistånd. Den innebär inte heller någon förändring av socialnämndens skyldighet respektive befogenhet att erbjuda bistånd.

Förslaget syftar till att den enskilde ska kunna vända sig direkt till en utförare som erbjuder insatser för kommunens räkning. Utföraren är den som utför insatsen oavsett om det sker i kommunens egen regi eller om kommunen anlitat en privat utförare. För att en privat utförare ska kunna utföra insatser enligt bestämmelsen krävs

att ett kontrakt ingåtts med kommunen. Kommunen kan också samverka kring utförandet av insatser med en eller flera andra kommuner.

Den enskilde ska med andra ord inte först behöva vända sig till socialkontoret – för ansökan, utredning och beslut. Däremot utesluter inte författningsförslagets ordalydelse att systemet utformas på så sätt att socialnämnden själv handhar administration och fördelning av insatser. I så fall måste den enskilde ändå först vända sig till socialkontoret och där anmäla sitt intresse för en viss insats. Systemet kan alltså ordnas på olika sätt. För att underlätta läsningen kommer utredningen dock fortsättningsvis att utgå från att den enskilde vänder sig direkt till den utförande verksamhet. Detta är också avsikten med förslaget.

Skyldighet eller befogenhet?

Utredningen har övervägt om bestämmelsen bör formuleras som en skyldighet eller befogenhet.

Fördelen med en tvingande bestämmelse är att samma ordning kommer att gälla i hela landet. Det kan därmed hävdas att likvärdigheten ökar. Likvärdighet behöver dock inte nödvändigtvis vara det samma som att socialtjänsten i alla avseenden ska vara likadan över hela landet. Snarare handlar likvärdighet om att socialtjänsten i alla kommuner ska erbjuda insatser av god kvalitet som tillgodoser den enskildes behov och som garanterar den enskilde en skälig levnadsnivå. *Hur* kommunerna väljer att göra detta är av underordnad betydelse.

En tvingande bestämmelse skulle dessutom behöva avgränsas till vissa specifika insatser som samtliga kommuner kan tillhandahålla. Eftersom förutsättningarna skiljer sig åt mellan landets kommuner, innebär det att bestämmelsen skulle behöva avgränsas till relativt få bestämda insatser. En sådan lösning skulle motverka ett av förslagets huvudsyften – att öka flexibiliteten och möjliggöra för kommunerna att i större utsträckning än i dag anpassa verksamheten efter lokala förutsättningar och behov. Det skulle även innebära en begränsning av den kommunala självstyrelsen.

Mot denna bakgrund anser utredningen att bestämmelsen bör formuleras som en befogenhet. Således *får* kommunerna tillhandahålla insatser utan behovsprövning, men är inte skyldiga att göra det.

Det ankommer på varje enskild kommun att ta ställning till om och hur bestämmelsen ska tillämpas inom ramen för dess socialtjänst.

Utförare och villkor

Kommunen väljer om insatserna ska utföras i egen regi eller om de ska utföras av någon annan. Överlämnande till en privat utförare förutsätter att kommunen tillämpar bestämmelserna i lagen (2016:1145) om offentlig upphandling (LOU) eller lagen (2008:962) om valfritetssystem (LOV). När enskilda kan välja mellan olika utförare av socialtjänstens insatser ska kommunen enligt 8 kap. 18 § KL lämna information om samtliga utförare. Informationen ska vara saklig, relevant, jämförbar, lättförståelig och lättillgänglig.

Socialnämnden väljer även om insatserna ska vara öppna för alla eller om den enskilde måste uppfylla vissa villkor för att kunna ta del av dem. Det ankommer på socialnämnden att, i ett särskilt beslut eller riktlinjer, ange vilka villkor som i så fall ska gälla. Nämnden måste därvid beakta den kommunalrättsliga likställighetsprincipen som innebär att villkoren inte får medföra att kommuninvånarna behandlas olika, om det inte finns sakliga skäl som motiverar det. Nämnden måste således utgå från objektiva grunder och sakliga hänsyn.

Utföraren ska tillhandahålla insatser inom ramen för de villkor som kommunen har ställt upp. För privata utförare regleras detta även i avtal. Kravet på god kvalitet i nuvarande 3 kap. 3 § SoL gäller även för den privata utföraren.

17.3.3 Vilka insatser ska kunna tillhandahållas?

Utredningens förslag: Följande insatser får inte tillhandahållas utan föregående individuell behovsprövning:

1. kontaktperson, kontaktfamilj eller kvalificerad kontaktperson,
2. vård i familjehem,
3. vård i sådana hem som avses i 12 § lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga samt 22 och 23 §§ lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall
4. vård av barn i jourhem, stödboende eller andra hem för vård eller boende än sådana som avses i 3,
5. stadigvarande plats i sådant boende som avses i 8 kap. 4 eller 7 §, eller
6. ekonomisk hjälp.

Inom socialtjänsten finns en rad olika insatser. Frågan är om alla dessa bör kunna tillhandahållas utan föregående behovsprövning.

Utgångspunkten för denna bedömning bör vara att kommunerna ska ha möjlighet att anpassa utbudet av insatser efter lokala förutsättningar och behov. Såväl förutsättningar som behov kan förändras över tid och regelverket bör därför vara så flexibelt som möjligt. På så sätt ökar möjligheterna för kommunen att hantera oförutsedda händelser och att följa med i utvecklingen. Utredningen strävar därför efter att ställa upp så få begränsningar som möjligt i fråga om vilka insatser som ska kunna tillhandahållas utan behovsprövning.

Förslaget förutsätter inte att insatserna utformas på något särskilt sätt. De kan t.ex. vara allmänt utformade och öppna för alla eller individuellt inriktade och anpassade efter den enskildes behov. De kan även vara inriktade mot vissa målgrupper, situationer eller problem.

Kontaktperson, kontaktfamilj och särskilt kvalificerad kontaktperson

Socialnämnden får enligt 3 kap. 6 b § SoL utse en särskild person (kontaktperson) eller en familj (kontaktfamilj) med uppgift att hjälpa den enskilde och hans eller hennes närmaste i personliga angelägen-

heter, om den enskilde begär eller samtycker till det. Vidare framgår att om en person som inte har fyllt 21 år har behov av särskilt stöd och särskild vägledning för att motverka en risk för missbruk av beroendeframkallande medel, för brottslig verksamhet eller för något annat socialt nedbrytande beteende, får nämnden utse en särskilt kvalificerad kontaktperson för den unge om denne begär eller samtycker till det. Enligt 3 kap. 6 c § SoL ska socialnämnden kontinuerligt följa hur insatser som avses i 3 kap. 6 b § SoL genomförs när dessa har beviljats barn och unga.

Insatsen kontaktperson syftar t.ex. till att bryta social isolering och kontaktpersonen fungerar som en stödkompis och medmänniska. Det kan t.ex. handla om att ge stöd i sociala kontakter och i fritidsaktiviteter såsom promenader, sportaktiviteter, café- och museibesök m.m.

Insatsen särskilt kvalificerad kontaktperson syftar till att ge stöd till en ungdom som riskerar att fastna i t.ex. missbruk eller brottslighet. Den särskilt kvalificerade kontaktpersonen är en vuxen som är väletablerad i samhället och som kan tjäna som förebild, stötta och motivera den unge till skolarbete, jobb och fritidsaktiviteter.

Insatsen kontaktfamilj syftar till att stödja ett barn som av olika anledningar lever i en utsatt situation. Kontaktfamiljen fungerar som ett komplement till barnets egen familj och tar emot barnet i sitt hem, vanligtvis två helger per månad. Insatsen kan pågå under flera års tid och ibland ha en omfattning som gränsar till familjehemsplacering. I Barnskyddsutredningen redovisas studier som visar att barn och unga som får kontaktfamilj eller kontaktperson är en högriskgrupp för framtida placeringar.³⁵

När det gäller barn och unga har socialnämnden ett särskilt ansvar att kontinuerligt följa hur insatserna genomförs. Skälet är att dessa insatser ofta utförs av arvoderade personer som inte har något anställningsförhållande till kommunen.

Till följd av den nära personliga relation som kan byggas upp vid dessa insatser finns det risk för att den enskilde hamnar i beroendeställning till kontaktpersonen eller kontaktfamiljen. Detta gäller inte minst om den enskilde har t.ex. en kognitiv funktionsnedsättning. Utredningen anser därför att det är särskilt angeläget med uppföljning och insyn från socialnämndens sida i dessa fall. Mot denna bakgrund bör insatserna undantas från utredningens förslag.

³⁵ SOU 2009:68 s. 370 och 379.

Vård av barn utanför det egna hemmet

Av 6 kap. 6 § SoL följer att ett barn inte får tas emot för stadigvarande vård och fostran i ett enskilt hem som inte tillhör någon av föräldrarna eller någon annan som har vårdnaden om barnet utan socialnämndens medgivande eller beslut om vård. Vidare anges att socialnämnden inte får lämna medgivande eller fatta beslut om vård utan att förhållandena i det enskilda hemmet och förutsättningarna för vård i hemmet är utredda av socialnämnden. Bestämmelsen tar sikte både på placeringar som sker efter beslut av socialnämnden och s.k. privatplaceringar där vårdnadshavaren på eget initiativ bestämt att barnet ska bo i ett hem som tillhör någon annan än föräldrarna, t.ex. mor- eller farföräldrar.

Medgivande till privatplaceringar omfattas inte av utredningens förslag då dessa inte är insatser i socialtjänstlagens mening, men skälen för att privatplaceringar ska föregås av en bedömning från socialnämnden är ändå av intresse för frågan om vilka insatser som bör kunna tillhandahållas utan behovsprövning.

Som skäl för att socialnämnden ska lämna medgivande även till privatplaceringar anförs i förarbetena att barn som på detta sätt av sina föräldrar placerats för vård i annat hem än det egna otvivelaktigt har en mer utsatt ställning än andra barn. Regleringen utgör ett skydd för barnen och ett stöd för såväl de biologiska föräldrarna som fosterföräldrarna, samt förebygger olämpliga placeringar. Vidare anförs att barnets ställning både rättsligt och faktiskt blir sådan att det finns skäl till särskilda regler till skydd för barnet. Därutöver anförs att en viktig uppgift för nämnden blir att för båda parter klargöra deras rättigheter och skyldigheter gentemot barnet och varandra. En annan blir att bedöma de konsekvenser som en separation kan ha.³⁶

Utredningen anser att samma skäl som ligger till grund för att socialnämnden ska lämna medgivande till privatplaceringar gör sig gällande i fråga om vård av barn utanför det egna hemmet utan behovsprövning. Det gäller inte minst vad som anförs om vikten av att undvika olämpliga placeringar. Enligt utredningens mening talar detta för att vård av barn utanför det egna hemmet, av barnskydds- och rättssäkerhetsskäl, bör undantas från förslaget. Undantaget bör omfatta vård av barn i såväl familjehem som jourhem, samt stödboende och hem för vård eller boende (HVB).

³⁶ Prop. 1979/80:1 s. 312 ff.

Med HVB avses även de hem som bedrivs av Statens institutionsstyrelse (SiS).³⁷ Utredningens bedömning är att samtliga placeringar vid de hem som drivs av SiS ska undantas från förslaget oavsett om de rör barn eller vuxna (se nedan).

I detta sammanhang bör även beaktas att socialnämnden har ett antal fastlagda skyldigheter gentemot barn som vårdas i familjehem, jourhem, annat enskilt hem, stödboende eller HVB. Bland annat ska socialnämnden, enligt 6 kap. 7 § SoL, medverka till att barnen får god vård och fostran och i övrigt gynnsamma uppväxtförhållanden. Socialnämnden ska även verka för att barnen får lämplig utbildning och att de får den hälso- och sjukvård som de behöver. Vidare ska socialnämnden lämna vårdnadshavarna och föräldrarna råd, stöd och annan hjälp som de behöver. Därutöver framgår av 6 kap. 8 § SoL att socialnämnden minst var sjätte månad ska överväga om vården fortfarande behövs och hur vården bör inriktas och utformas. Bestämmelserna i 6 kap. 7 § och 8 § SoL gäller både avseende barn som har placerats genom beslut av socialnämnden och vid privatplaceringar.

Om socialnämnden skulle tillhandahålla vård av barn utanför det egna hemmet utan föregående behovsprövning, skulle socialnämnden inte kunna fullgöra dessa skyldigheter. Även av denna anledning bör således vård av barn utanför det egna hemmet undantas från utredningens förslag.

Utredningen har valt att se till grupperna barn och vuxna. Gruppen unga är inte definierad i socialtjänstlagen i dag, däremot förekommer begreppet i ett flertal bestämmelser.³⁸ Utredningen har emellertid bedömt att det är rimligt att den som fyllt 18 år och som således själv avgör om denne vill ansöka om en insats eller inte också ska avgöra om han eller hon vill ta del av en insats utan behovsprövning.

³⁷ Se 6 kap. 3 § SoL samt 3 kap 10 och 11 §§ socialtjänstförordningen (2001:937).

³⁸ Förslag på förtydliganden av att unga inom socialtjänsten ska avse personer under 21 års ålder har lämnats av Barnskyddsutredningen och Utredningen om tvångsvård för barn och unga. Den senare utredningen föreslog också att ”unga” helt skulle ersätta ”ungdom” i socialtjänstlagen och lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, förkortad LVU. (SOU 2009:68, s. 41 och SOU 2014:3 s. 144 f.).

Vård av vuxna i familjehem

Ett familjehem är ett enskilt hem vars verksamhet inte bedrivs yrkesmässigt. Familjehem omfattas inte av socialtjänstlagens krav på tillstånd eller kommunal anmälningsplikt i 7 kap. 1 § SoL. Familjehemmen står därmed inte heller under tillsyn av IVO.

Familjehem kan, utöver vad som redogjorts för ovan gällande barn, även ta emot vuxna för vård och omvårdnad. Insatsen kan t.ex. beviljas enskilda som behöver stöd och hjälp på grund av missbruk, psykisk ohälsa, kriminalitet eller andra sociala problem. Insatsen syftar bl.a. till att ge möjlighet att kombinera boende med studier, arbete eller praktik. Den enskilde bor hos en vanlig familj. Det är dock viktigt att familjen har ett bra nätverk och kan ge den enskilde del i en gemenskap samt har kunskaper och förståelse för den enskildes problematik och behov. Vid familjehemsplaceringar för både barn och vuxna är det viktigt att det familjehem som tar emot den enskilde är lämpligt för just den personen och dennes situation.

Till följd av den nära personliga relation som kan byggas upp vid en familjehemsplacering, finns det risk för att den enskilde hamnar i beroendeställning till familjehemmet. Detta medför en risk för att den enskilde inte själv påtalar eventuella brister eller behov av stöd. Därför är det i dessa fall särskilt angeläget med uppföljning och insyn från socialnämndens sida.

Sammantaget anser utredningen att det för vuxna liksom för barn är viktigt att socialnämnden fortsatt ansvarar för utredning, behovsprövning och uppföljning av insatsen familjehem. Det gäller inte minst för att undvika olämpliga placeringar och säkerställa att den enskilde får sina behov tillgodosedda. Utredningen anser att insatsen familjehem för den som fyllt 18 år bör föregås av en individuell behovsprövning. Insatsen bör därför undantas från utredningens förslag.

Vård av vuxna i hem för vård eller boende (HVB)

HVB bedrivs yrkesmässigt och omfattas av socialtjänstlagens krav på tillstånd eller kommunal anmälningsplikt i 7 kap. 1 §. Därmed står dessa hem även under tillsyn av IVO. Verksamheten omfattas av socialtjänstlagens krav på god kvalitet. Vidare har Socialstyrelsen utfärdat

föreskrifter om HVB samt även föreskrifter om ledningssystem för kvalitetsarbete som verksamheterna är bundna av.³⁹

Såsom framgår av avsnitt 17.2.2 finns det exempel på kommuner som i dag tillhandahåller plats i HVB utan behovsprövning. Utifrån de erfarenheter som utredningen har tagit del av från denna verksamhet, bedöms det kunna fylla en viktig funktion att kommunerna, utan behovsprövning, kan erbjuda t.ex. behandlingshem till personer som har ett missbruk eller beroende. Utredningen bedömer därför att vård av vuxna i HVB ska omfattas av förslaget.

Vård på hem som drivs av Statens institutionsstyrelse

SiS driver särskilda ungdomshem enligt 12 § lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga samt LVM-hem enligt 22 och 23 §§ lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall. De hem som bedrivs av Statens institutionsstyrelse är HVB-hem.⁴⁰ Även om den vård som bedrivs huvudsakligen sker med stöd av tvångslagsstiftning kan placeringar ske även med stöd av socialtjänstlagen.

Vården på de hem som bedrivs av Statens institutionsstyrelse skiljer sig dock från andra HVB-hem. Även vid frivillig placering kan t.ex. vissa särskilda befogenheter som tillkommer Statens institutionsstyrelse tillämpas. På de särskilda ungdomshemmen kan det vid placering enligt socialtjänstlagen beslutas att egendom ska omhändertas och att kroppsvisitation eller ytliga kroppsbesiktning ska genomföras. Sådana befogenheter finns inte på andra HVB-hem. Verksamheten vid SiS innebär även att det för varje placering fattas ett antal beslut. Utöver beslut i fråga om de särskilda befogenheterna fattas t.ex. beslut om platsanvisning och beslut vid inskrivning. I dessa fall finns ett krav på att dokumentation ska ske. SiS bedriver även viss hälso- och sjukvård där det finns särskilda regler för journalföring i patientdatalagen.

Utredningen bedömer att de hem som bedrivs av SiS är sådana att det inte är lämpligt att tillhandahålla dem utan behovsprövning. De särskilda ungdomshemmen och LVM-hemmen bör därför undantas från befogenheten att tillhandahålla insatser utan behovsprövning.

³⁹ HSLF-FS 2016: 55 och SOSFS 201:9.

⁴⁰ Se 6 kap. 3 § SoL samt 3 kap. 10 och 11 §§ socialtjänstförordningen (2001:937).

Undantagen gäller alla placeringar på institutioner som bedrivs av SiS, dvs. såväl för barn som vuxna.

Skyddat boende för våldsutsatta vuxna

Med skyddat boende avses en boendeinrättning som tillhandahåller platser för heldygnsvistelse avsedda för personer som behöver insatser i form av skydd mot hot, våld eller andra övergrepp tillsammans med andra relevanta insatser.⁴¹ Syftet med insatsen kan bland annat vara att tillfälligt ge skydd i en akut, ibland livshotande situation.

Personer, oftast kvinnor, som utsätts för våld är en utsatt grupp. De kan ha svårt att berätta om sin utsatthet, det gäller inte minst i förhållande till företrädare för det offentliga. En förutsättning för att personer som utsätts för våld ska få adekvat stöd och hjälp är att våldet upptäcks. Personer som utsätts för våld av närstående kan ha komplexa och omfattande behov av insatser som behöver utredas. Det har därför framförts till utredningen att skyddat boende bör undantas från möjligheten att tillhandahålla insatser utan föregående behovsprövning. Det finns dock enskilda som inte vill bli föremål för utredning eller som av annan anledning inte vill vända sig till socialnämndens myndighetsutövande verksamhet. Genom insatser utan behovsprövning kan dessa personer ändå få tillgång till – ibland livsviktiga – insatser. Utredningen anser att det är angeläget att det finns en möjlighet att erbjuda även dessa individer skyddat boende i socialnämndens försorg. Ett skyddat boende som bedrivs av eller efter avtal med socialnämnden omfattas av socialtjänstlagens krav på god kvalitet och kravet på att kvaliteten fortlöpande ska utvecklas och säkras. Ett sådant boende omfattas även av lex Sarah⁴² och Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om ledningssystem för systematiskt kvalitetsarbete.⁴³

Den som inte vill vända sig till socialnämndens myndighetsutövande verksamhet och bli utredd kan i dag inte erbjudas skyddat boende av socialnämnden. För att kunna få plats i ett skyddat boende måste denne i stället vända sig till en ideell verksamhet (utan avtal med socialnämnden). En sådan verksamhet omfattas inte av socialtjänstlagens krav på kvalitet och kvinnan kan riskera att hamna i en

⁴¹ Socialstyrelsens termbank. <https://termbank.socialstyrelsen.se/> (hämtad 2020-06-17).

⁴² Bestämmelsen om Lex Sarah finns i 14 kap. 3 § SoL.

⁴³ SOSFS 2011:9.

rättsosäker situation. Såsom anförts ovan i fråga om plats i HVB så bedöms det kunna fylla en viktig funktion att socialnämnden, utan föregående individuell behovsprövning, kan erbjuda skyddat boende för våldsutsatta vuxna.

Under genomförandet av sådana insatser bör den enskilde, vid behov, motiveras att vända sig till socialnämnden för utredning av andra eller mer omfattande insatser. När utföraren får kontakt med den enskilde har utföraren därtill en skyldighet att informera denne om möjligheten att ansöka om insatser för att få sina eventuella behov utredda. I förlängningen kan kontakten med det skyddade boendet även vara ett första steg till att ta kontakt med socialtjänstens utredande verksamhet.

Insatser utan behovsprövning är ett komplement till socialnämndens utredande verksamhet och en ytterligare möjlighet för socialtjänsten att nå personer som annars kan vara svåra att nå. Det finns ingen motsättning mellan att socialnämnden utreder och beviljar våldsutsatta personer insatser efter behovsprövning och samtidigt finns tillgänglig för våldsutsatta i en verksamhet med insatsen skyddat boende utan behovsprövning.

Kommunerna tillämpar i dag olika modeller för hur enskilda bereds plats i skyddat boende. I vissa fall påbörjas insatsen först efter sedvanlig behovsprövning medan den i andra fall påbörjas utan föregående behovsprövning. I förstnämnda fall finns exempel på att behovsprövningen har överlämnats till föreståndaren för det enskilda boendet, vilket kan strida mot förbudet att överlämna uppgifter som innefattar myndighetsutövning till enskild. Med utredningens förslag blir det lagligt och möjligt för socialnämnden att erbjuda skyddat boende där kvinnan själv, en väninna eller t.ex. polisen kan ta direkt kontakt med boendet och efterfråga en plats. Utredningen bedömer att skyddat boende utan behovsprövning kan fylla en viktig funktion för våldsutsatta vuxna och ska därför kunna tillhandahållas utan behovsprövning.

För det fall den våldsutsatta skulle ha medföljande barn så kommer den som arbetar i boendet att omfattas av anmälningsskyldigheten i 14 kap. 1 § SoL oavsett om det rör sig om ett boende i kom-

munal regi eller om socialnämnden lämnat över utförandet till någon annan.⁴⁴

Särskilda boendeformer och bostad med särskild service

Kommunen ansvarar för att inrätta vissa särskilda boendeformer. I 5 kap. 5 § andra stycket SoL anges att kommunen ska inrätta särskilda boendeformer för service och omvårdnad för äldre människor som behöver särskilt stöd.⁴⁵ Kommunen får även, enligt 5 kap. 5 § tredje stycket SoL, inrätta särskilda boendeformer för äldre människor som främst behöver stöd och hjälp i boendet och annan lättåtkomlig service och som därutöver har behov av att bryta oönskad isolering.⁴⁶ Vidare ska kommunen, enligt 5 kap. 7 § tredje stycket SoL, inrätta bostäder med särskild service för dem som till följd av fysiska, psykiska eller av andra skäl möter betydande svårigheter i sin livsföring och därför behöver ett sådant boende.⁴⁷

Dessa särskilda boendeformer utgör i regel den enskildes hem. Den enskilde bor där stadigvarande och kan inte antas ha ett annat eget hem. Det är därför angeläget att de särskilda boendeformerna är långsiktiga och stabila.

Såsom framgår ovan syftar utredningens förslag bl.a. till att kommunerna ska kunna anpassa utbudet av insatser efter lokala förutsättningar och behov. Vidare är det frivilligt för en kommun att besluta om och i så fall i vilken utsträckning som insatser ska tillhandhållas. De insatser som tillhandahålls enligt utredningens förslag innebär således ingen rättighet för den enskilde. Kommunen kommer även att kunna förändra sitt utbud av insatser över tid.

En konsekvens av detta är att den enskilde, om t.ex. ett särskilt boende skulle läggas ned, inte kan kräva verkställighet på något annat boende. Därmed riskerar den enskilde att bli bostadslös. Om särskilda boendeformer skulle tillhandahållas inom ramen för ett sådant system,

⁴⁴ I SOU 2017:112 har Utredningen om ett stärkt barnrättsperspektiv för barn i skyddat boende bl.a. lämnat förslag på att skyddade boenden ska bli tillståndspliktiga samt att vissa förutsättningar för barns vistelse på skyddade boenden ska regleras i socialtjänstlagen. Förslaget bereds för närvarande inom regeringskansliet.

⁴⁵ Utredningen föreslår i avsnitt 6.2.3 att boendeformen i den nya socialtjänstlagen i stället ska benämnas särskilda boendeformer för äldre personer som behöver omvårdnad och särskilt stöd.

⁴⁶ Utredningen föreslår i avsnitt 6.2.3 att lättåtkomlig service i den nya socialtjänstlagen ska ersättas med lättåtkomliga tjänster.

⁴⁷ Utredningen föreslår i avsnitt 6.2.3 att boendeformen i den nya socialtjänstlagen ska benämnas bostäder med särskilt stöd.

kan inte långsiktighet och stabilitet garanteras. Därför bör inte särskilda boendeformer kunna tillhandahållas med stöd av utredningens förslag.

Hem för viss annan heldygnsvård

Hem för viss annan heldygnsvård är ett tillfälligt boende utanför det egna hemmet avsett för tillfällig vård och omsorg dygnet runt. Boendeformen benämns ofta korttidsboende. Insatsen används bl.a. för äldre personer som har ett fortsatt vård- och omsorgsbehov efter utskrivning från vård på sjukhus och där det av olika skäl inte fungerar med hemsjukvård, hemtjänstinsatser eller utskrivning direkt till det ordinära boende. Plats på korttidsboende finns också för att stödja andra delar av äldreomsorgen t.ex. då utökad hemtjänst dygnet runt inte är tillräckligt eller då hemsituationen i det ordinära boendet inte fungerar. Insatsen korttidsboende är emellertid inte begränsad till äldre utan kan riktas även till andra grupper och användas för bl.a. rehabilitering, omvårdnad, växelvård och avlösning av närstående.

Vid införandet av 4 kap. 2 a § SoL anfördes i förarbetena att korttidsboende inte skulle omfattas av möjligheten till förenklad handläggning. Som skäl angavs att antalet korttidsplatser är begränsat och att de måste förbehållas personer med stora behov. Eftersom utredningens förslag innebär en befogenhet för socialnämnden att tillhandahålla insatser utan behovsprövning innebär det att socialnämnden avgör omfattningen av insatser utan behovsprövning i kommunen. Om det i en kommun finns mycket begränsat med platser på korttidsboende så kanske tillgången i just den kommunen inte medger att insatsen korttidsboende tillhandahålls utan behovsprövning. Enligt utredningen är det dock inte skäl för att undanta korttidsboende från utredningens förslag.

Det har vidare framförts till utredningen att korttidsboende för äldre inte lämpar sig för att tillhandahållas utan behovsprövning. Det som framförts är en oro för bristande samordning mellan socialtjänsten och hälso- och sjukvården om en biståndsbedömare inte stödjer den äldre personen genom att hålla ihop arbetet med behovsprövning, uppföljning och samverkan med hälso- och sjukvården efter utskrivning från sjukhus. Utredningen anser emellertid att dessa risker kan hanteras genom de regler om samordnad individuell plan (SIP)

som gäller redan i dag. I 4 kap. 1 § lagen (2017:612) om samverkan vid utskrivning från slutna hälso- och sjukvård anges att om patienten efter utskrivningen behöver insatser från både region och kommun i form av hälso- och sjukvård eller socialtjänst, ska en samordnad individuell planering genomföras av representanter för de enheter som ansvarar för insatserna. Om insatser behövs från den kommunalt finansierade hälso- och sjukvården, ska även den regionfinansierade öppna vården medverka i den samordnade individuella planeringen. Denna skyldighet förändras inte av att socialnämnden ges möjlighet att tillhandahålla plats på korttidsboende utan behovsprövning.

Ett korttidsboende är inte ett stadigvarande boende. Såsom anges ovan utgår utredningen från att behovet av och förutsättningarna för att tillhandahålla olika insatser kan förändras över tid. Det gäller även korttidsboende. Enligt utredningens uppfattning finns därför inte skäl att begränsa den föreslagna bestämmelsen i fråga om korttidsboende.

Hemtjänst

Hemtjänst till äldre kan redan i dag tillhandahållas på ett förenklat sätt enligt 4 kap. 2 a § SoL. Det har emellertid framförts till utredningen att hemtjänst bör undantas från utredningens förslag att tillhandahålla insatser utan föregående individuell behovsprövning och att hemtjänst endast ska kunna tillhandahållas efter individuell behovsprövning, dvs. som bistånd.

Bestämmelsen i 4 kap. 2 a § SoL trädde i kraft den 1 juli 2018 dvs. under tiden som denna utredningen bedrivit sitt arbete. Det är således relativt nyligen som lagstiftaren beslutade om att hemtjänst ska kunna tillhandahållas på ett enklare sätt. I samband med att bestämmelsen infördes beslutades att Socialstyrelsen skulle få i uppdrag att följa upp och utvärdera tillämpningen av den nya bestämmelsen. Vid utvärderingen och uppföljningen ska fokus ligga på förslagets effekt på en jämlik och jämställd äldreomsorg och på hur den nya bestämmelsen påverkar äldre kvinnor och män med nedsatt kognitiv förmåga. Då förslagets effekter behöver utvärderas på lång sikt har Socialstyrelsen ännu inte fått något uppdrag att utvärdera effekterna av den nya bestämmelsen utan detta ligger längre fram i tiden. Något resultat finns således inte att ta del av än. Lagstiftaren har emellertid relativt nyligen tagit ställning till att hemtjänst ska kunna tillhand-

hållas på ett enklare sätt och då den nya bestämmelsen ännu inte har utvärderats ser inte utredningen några skäl till att gå tillbaka till en ordning där hemtjänst endast kan tillhandahållas efter individuell behovsprövning, dvs. som bistånd.

Utredningens förslag omfattar därvid hemtjänst men är inte begränsat till äldre personer. För att skapa ett enhetligt regelverk och undvika delvis överlappande bestämmelser, anser utredningen att nuvarande 4 kap. 2 a § SoL inte bör föras över till den nya socialtjänstlagen (se avsnitt 17.6.2).

Ekonomisk hjälp

Av 4 kap. 1 § SoL framgår att den som inte själv kan tillgodose sina behov eller kan få dem tillgodosedda på annat sätt har rätt till bistånd av socialnämnden för sin försörjning (försörjningsstöd) och för sin livsföring i övrigt. Försörjningsstöd och annat ekonomiskt bistånd innebär att den enskilde i någon form erhåller pengar eller motsvarande av socialnämnden. Det ligger i sakens natur att en sådan ekonomisk transaktion alltid bör föregås av en individuell behovsprövning. Ekonomisk hjälp bör därför undantas från utredningens förslag. Då begreppet ekonomiskt bistånd per definition innebär att en behovsprövning sker lämpar det sig inte att använda i en bestämmelse om det motsatta dvs. insatser utan behovsprövning. Utredningen har därför valt att i stället använda begreppet ekonomisk hjälp. Begreppet används i socialtjänstlagen redan i dag.⁴⁸

Andra insatser

Som exempel på insatser som kan tillhandahållas med stöd av utredningens förslag kan nämnas föräldragrupper eller riktat föräldrastöd, olika typer av verksamheter riktade till personer som utsatts för våld i nära relationer eller personer som hoppat av kriminella gäng, s.k. avhopparkerksamhet. Andra exempel är hemtjänst, öppen missbruksvård samt dagverksamhet och boendestöd inom socialpsykiatrin.

⁴⁸ Se t.ex. nuvarande 9 kap. 2 § och 12 kap. 7 § SoL.

17.3.4 Insatser utan behovsprövning till barn som har fyllt 15 år

Utredningens förslag: Socialnämnden får, även utan vårdnadshavarens samtycke, tillhandahålla insatser utan föregående individuell behovsprövning till barn som fyllt 15 år.

Av föräldrabalken (FB) framgår att det är vårdnadshavarens ansvar att tillgodose barnets behov. Vårdnadshavaren har både rätt och skyldighet att enligt 6 kap. 11 § FB bestämma över barnets personliga angelägenheter. Detta är en grundprincip som bygger på övertygelsen att föräldrarna är bäst lämpade att ta hand om barnet och se till barnets bästa. För barnets skull är det viktigt att föräldrarna så långt möjligt är delaktiga i barnets liv och tar ansvar för barnets utveckling.⁴⁹ I takt med barnets stigande ålder och mognad, ska vårdnadshavaren ta allt större hänsyn till barnets synpunkter och önskemål.

Av 11 kap. 10 § andra stycket SoL framgår att barn som har fyllt 15 år har rätt att föra sin egen talan i mål och ärenden enligt socialtjänstlagen. Ett barn som har fyllt 15 år kan således ansöka om bistånd och få sin ansökan prövad. Men möjligheten att bevilja bistånd är i praktiken begränsad om inte vårdnadshavaren samtycker. Enligt 3 kap. 6 a § andra stycket SoL får dock socialnämnden besluta om öppna insatser för barn som har fyllt 15 år även utan vårdnadshavarens samtycke, om det är lämpligt och barnet begär eller samtycker till det. I förarbetena till denna bestämmelse anförs som grund för detta att barn som fyllt 15 år som regel har uppnått en sådan ålder och mognad att deras önskemål bör ha avgörande betydelse vid en avvägning mellan vårdnadshavarens ansvar och rätt att bestämma vad som är bäst för barnet och barnets egen bestämmanderätt.⁵⁰ Ett beslut om insats utan vårdnadshavarens samtycke enligt 3 kap. 6 a § SoL ska dock alltid föregås av en lämplighetsbedömning. Vårdnadshavarens inställning kan då vara en omständighet som gör att socialnämnden anser att det är olämpligt att besluta om en insats.⁵¹

⁴⁹ Prop. 2012/13:10 s. 104.

⁵⁰ Prop. 2012/13:10 s. 106.

⁵¹ Prop. 2012/13:10 s. 106.

Bör barn kunna ta del av insatser utan behovsprövning?

Frågan är om barn, även utan vårdnadshavarens samtycke, bör kunna ta del av insatser utan behovsprövning.

En sådan ordning skulle inskränka vårdnadshavarens rätt till privat- och familjeliv eftersom den begränsar vårdnadshavarens inflytande och bestämmanderätt. Enligt artikel 8 i den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (europakonventionen) måste en sådan inskränkning ha ett legitimt syfte och vara proportionerlig, dvs. innehålla en rimlig balansering av motstående intressen. Särskilt viktigt blir en sådan intresseavvägning när det gäller mänskliga rättigheter som ska vägas mot varandra, såsom här barns rätt till självbestämmande och vårdnadshavarens rätt till inflytande över barnet.

Utgångspunkten vid denna avvägning bör, enligt utredningens mening, vara att vårdnadshavaren vill barnets bästa. Även när det förekommer olika typer av missförhållanden så har vårdnadshavaren och barnet ett i grunden gemensamt intresse av att förbättra situationen. Ur barnets perspektiv kan det dessutom underlätta om vårdnadshavaren och socialtjänsten har ett fungerande samarbete och att insatserna genomförs i samförstånd.

Samtidigt förekommer det att barn inte får det stöd och den hjälp som de behöver på grund av att vårdnadshavaren inte samtycker till insatser. Socialtjänsten kan även ha svårt att nå barn som far illa eller riskerar att fara illa på grund av att vårdnadshavaren motsätter sig kontakt. Så kan t.ex. vara fallet i familjer där det förekommer våld, missbruk eller hedersförtryck och där vårdnadshavaren inte vill att socialtjänsten ska ha insyn i barnets förhållanden.

Flera statliga myndigheter och intresseorganisationer har uppmärksammat utredningen på vikten av att socialtjänsten kan erbjuda insatser till barn även utan vårdnadshavarens samtycke, däribland Jämställdhetsmyndigheten och Länsstyrelsen i Östergötland, som arbetar med att sprida kunskap och arbeta stödjande i frågor rörande mäns våld mot kvinnor respektive hedersrelaterat våld och förtryck. Även Barnens Rätt i Samhället (BRIS) har framhållit att ett vanligt problem som barn upplever i kontakten med socialtjänsten är att de inte kan söka stöd på sina egna villkor utan att det kräver vårdnadshavarens samtycke.

I syfte att underlätta för barn att få det stöd och den hjälp som de behöver anser utredningen att barn som har fyllt 15 år, oberoende av vårdnadshavarens samtycke, bör kunna ta del av insatser utan behovsprövning. Vid 15 års ålder har barn i regel uppnått en sådan mognad att deras önskemål i detta sammanhang bör tillmätas avgörande betydelse i förhållande till vårdnadshavarens ansvar och rätt att bestämma vad som är bäst för barnet. En möjlighet för den som fyllt 15 år att enligt utredningens förslag ta del av en insats oberoende av vårdnadshavarens samtycke innebär att det inte finns någon skyldighet att i fråga om den insatsen tillfråga vårdnadshavaren om dennes inställning till att barnet deltar. Det innebär i sin tur att den som fyllt 15 år skulle kunna ta del av en insats utan att vårdnadshavaren känner till det. Det är därför lämpligt att barnet informeras om att de som arbetar i verksamheten är skyldiga att anmäla till socialnämnden om de får kännedom om eller misstänker att ett barn far illa. I fråga om sekretess och tystnadsplikt tillämpas det regelverk som finns i dag i fråga om barnet och vårdnadshavarens rätt att råda över uppgifterna.⁵²

Att begränsa vårdnadshavarens rättigheter enligt artikel 8 i europakonventionen av hänsyn till barnets välmående, hälsa och utveckling är enligt praxis ett legitimt intresse.⁵³ Mot denna bakgrund får det anses vara proportionerligt att låta barnets bestämmanderätt i detta fall ha företräde framför vårdnadshavarens rätt att bestämma vad denne bedömer är bäst för barnet.

Utredningen har övervägt om kommunen bör ges möjlighet att tillhandahålla insatser även till barn som är yngre än 15 år. Frågan är viktig eftersom yngre barn som riskerar att fara illa annars kan ha svårt att få insatser utan vårdnadshavarens medverkan. Regeringen har dock givit Socialstyrelsen i uppdrag att lämna förslag på hur möjligheterna att ge öppna insatser utan samtycke till barn och unga kan öka. I uppdraget ingår bl.a. att göra en fördjupad analys av frågan om öppna insatser utan vårdnadshavarnas samtycke ska kunna ges till barn under 15 år och vilka insatser som i sådana fall kan anses vara lämpliga. Socialstyrelsen ska analysera om effekterna av sådana insatser kan motivera att vårdnadshavarnas bestämmanderätt får stå

⁵² Se t.ex. 6 kap. 11 § FB, 26 kap. 1 § och 12 kap. 1–3 §§ offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) samt 15 kap. SoL.

⁵³ Jfr *Kocherov and Sergejeva mot Ryssland*, nr 16899/13, dom meddelad den 12 september 2016, p. 94–95.

tillbaka. Med hänsyn till detta uppdrag har utredningen valt att inte utreda frågan vidare.⁵⁴

Särskilda hänsynstaganden vid insatser till barn

Barn som tar del av insatser mot vårdnadshavarens vilja riskerar att hamna i en lojalitetskonflikt med vårdnadshavaren, vilket kan försätta barnet i en besvärlig situation. I familjer där det t.ex. förekommer våld eller hedersförtryck kan barnet i vissa fall riskera att utsättas för ytterligare våld och hot. Samtidigt kan insatser utan vårdnadshavarens samtycke vara en förutsättning för att nå dessa barn. För att minska riskerna bör kommunen noga överväga vilka insatser som är lämpliga att tillhandahålla utan vårdnadshavarens samtycke och hur insatserna bör utformas för att möta barnens behov på bästa sätt.

Det bör noteras att socialnämnden i dag, i enlighet med 3 kap. 6 a § andra stycket SoL, alltid ska göra en individuell lämplighetsbedömning innan den beviljar öppna insatser utan vårdnadshavarens samtycke. Någon sådan bedömning kommer inte att göras när barn som har fyllt 15 år tar del av insatser utan behovsprövning.

Förslaget innebär en lägsta åldersgräns på 15 år. Någon bedömning av barnets mognad i förhållande till hans eller hennes ålder kommer inte att göras. Det innebär att även barn som på grund av t.ex. en kognitiv funktionsnedsättning möter vissa svårigheter kommer att kunna ta del av insatser utan behovsprövning. Fråga uppkommer om det kan vara förenat med några risker för dessa barn? Det får dock förutsättas att de utförare som kommunen väljer att anlita är professionella och att de kan bemöta och vägleda barnet utifrån hans eller hennes individuella förutsättningar. Informationskyldigheten innebär också att utförarna ska lämna informationen på lämpligt sätt och i lämplig utsträckning. Att barnet har kontakt med en av socialtjänstens verksamheter vilken har till uppgift att stödja och hjälpa torde som utgångspunkt inte vara till skada för ett barn som inte har uppnått viss mognad även om nyttan för vissa kan antas bli begränsad. För det fall att vissa insatser bedöms medföra risker för barn som deltar bör kommunen noga överväga om dessa alls bör tillhandahållas utan behovsprövning och under vilka förutsättningar och till vilka grupper en sådan insats kan tillhandahållas utan risk. Det är

⁵⁴ Regeringsbeslut 2019-11-14 med ärendebeteckning S2019/04727/FST.

kommunen som, i ett särskilt beslut eller riktlinjer, anger om och i så fall vilka åldersgränser som ska gälla för de insatser som kommunen valt att tillhandahålla utan behovsprövning.

17.3.5 Informationsskyldighet

Utredningens förslag: Den som genomför insatser utan föregående individuell behovsprövning ska informera om möjligheten att ansöka om bistånd enligt socialtjänstlagen. Informationen ska lämnas till enskilda som vänder sig till verksamheten. Den ska lämnas på lämpligt sätt och i lämplig utsträckning.

Utredningens förslag i innebär att den enskilde kan vända sig direkt till den utförare som erbjuder insatser. På så sätt kan den enskildes delaktighet och självbestämmande öka. Samtidigt finns det en risk att den enskilde inte får vetskap om vilka andra insatser som socialnämnden kan erbjuda. Utan kännedom om tillgängliga alternativ är det svårt att utöva sitt självbestämmande och göra medvetna val för att förändra sin livssituation. Det är därför angeläget att den enskilde får information om möjligheten att ansöka om bistånd enligt 4 kap. 1 § SoL.

Många människor behöver upplysningar, vägledning, råd och annan hjälp för att kunna ta till vara sin rätt. Det gäller inte minst enskilda som vänder sig till socialtjänsten. Bland dessa är det många som saknar kunskap om de insatser som kan fås och om möjligheten att ansöka om bistånd. Till socialnämndens uppgifter hör därför enligt 3 kap. 1 § SoL att informera om socialtjänsten i kommunen. Vidare ska kommunen, enligt 6 § förvaltningslagen (2017:900), lämna den enskilde sådan hjälp att han eller hon kan ta till vara sina intressen.

Utredningen anser emellertid att det ska införas en särskild informationsskyldighet för den som genomför insatser utan behovsprövning. Det innebär att utföraren ska lämna övergripande information om rätten till bistånd och var man kan ansöka om sådant bistånd. Informationsskyldigheten gäller oavsett om utförandet sker i egen regi eller om utförandet lämnats över till någon annan.

Informationsskyldigheten gäller i förhållande till alla som vänder sig till utföraren, dvs. när en enskild på något sätt tar kontakt för att söka information om eller ta del av en viss insats. Även den som väljer

att inte ta emot insatser ska således få information om möjligheten att ansöka om bistånd. På så sätt kommer även den som anser att insatsen inte motsvarar hans eller hennes förväntningar och behov, att få information om möjligheten att få stöd och hjälp på annat sätt. Genom informationen får enskilda bättre förutsättningarna att fatta välgrundade beslut. Det bidrar i sin tur till en mer effektiv vård och omsorg.

Informationen ska lämnas på lämpligt sätt och i lämplig utsträckning. Informationsskyldigheten kan alltså inte fullgöras genom att lämna samma information till alla och envar, utan informationen måste anpassas efter den enskildes individuella förutsättningar för att enskilda ska kunna tillgodogöra sig informationen på ett likvärdigt sätt. Det kan exempelvis röra sig om att undanröja hinder i förhållande till olika typer av funktionsnedsättningar eller begränsade språkkunskaper.

17.4 Myndighetsutövning och privata utförare

Socialnämnden bestämmer vilka insatser som ska tillhandahållas och vilka villkor som ska gälla för att ta del av dem. Insatserna kan tillhandahållas i kommunens egen regi eller av andra utförare.

Om insatserna tillhandahålls av andra utförare aktualiseras frågan huruvida det uppkommer myndighetsutövning. Frågan har betydelse eftersom det av 12 kap. 4 § andra stycket regeringsformen (RF) följer att förvaltningsuppgifter som innefattar myndighetsutövning endast får överlämnas till privata rättssubjekt med stöd av lag. Något sådant lagstöd finns inte i socialtjänstlagen.

Av 2 kap. 5 § SoL följer att en kommun, utöver avtalssamverkan enligt kommunallagen, får sluta avtal med en enskild person (fysisk eller juridisk) om att utföra kommunens uppgifter inom socialtjänsten. Uppgifter som innefattar myndighetsutövning får dock inte överlämnas. Det innebär att en kommun inte får överlämna uppgifter som innefattar myndighetsutövning till en enskild person (fortsättningsvis privat utförare).

17.4.1 Begreppet myndighetsutövning

I 12 kap. 4 § RF har begreppet myndighetsutövning samma innebörd som i 1971 års förvaltningslag (1971:290), nämligen ”utövning av befogenhet att för enskild bestämma om förmån, rättighet, skyldighet, disciplinär bestraffning eller annat jämförbart förhållande”.⁵⁵ Begreppet myndighetsutövning används även i flera andra författningar, bl.a. brottsbalken, skadeståndslagen (1972:207) och kommunallagen. I allmänhet har begreppet samma innebörd, även om det kan variera något beroende på syftet med respektive författning.⁵⁶

Vad kännetecknar myndighetsutövning?

I förarbetena till 1971 års förvaltningslag uttalas att gemensamt för all myndighetsutövning är att det rör sig om beslut eller andra åtgärder som ytterst är uttryck för samhällets maktbefogenheter i förhållande till medborgarna. Det behöver dock inte vara fråga om åtgärder som medför förpliktelser för enskilda. Myndighetsutövning kan föreligga i form av gynnande beslut, t.ex. tillstånd att driva viss verksamhet, befrielse från viss i författning stadgad förpliktelse och beviljande av social förmån.

Karaktäristiskt är emellertid att den enskilde på visst sätt befinner sig i ett beroendeförhållande. Är det fråga om ett beslut, varigenom den enskilde förpliktas att göra, tåla eller underlåta något, måste han eller hon rätta sig efter beslutet, eftersom han eller hon annars riskerar att tvångsmedel av något slag används mot honom eller henne. Rör det sig om ett gynnande beslut, kommer beroendeförhållandet till uttryck på det sättet att den enskilde för att komma i åtnjutande av exempelvis en rättighet är tvungen att vända sig till samhällsorganen och att dessas tillämpning av de författningsbestämmelser som gäller

⁵⁵ Se 3 § i 1971 års förvaltningslag samt prop. 1971:30 s. 331. Se även prop. 2016/17:180 s. 46 f. och prop. 1973:90 s. 397. Jfr Lagrådets protokoll vid sammanträde den 18 december 2012, God vård och omsorg om personer med demenssjukdom samt regler för skydd och rättssäkerhet, s. 10. Där anförts att användningen av uttrycket myndighetsutövning i förvaltningslagen, enligt Lagrådet, inte tar sikte på mer än förvaltningsmyndigheternas handläggning och avgörande av ärenden. Formuleringen har inte fått sin utformning för att täcka all verksamhet där offentlig makt utövas. Det kan sålunda inte ges den betydelsen att all verksamhet som faller utanför den beskrivning som fanns i 1971 års förvaltningslagen därmed inte utgör myndighetsutövning i någon bemärkelse.

⁵⁶ Örnberg s. 305. Se även prop. 2016/17:180 s. 47 och JO 2001/02 s. 250 (särskilt s. 258).

på det aktuella området blir av avgörande betydelse för honom eller henne.⁵⁷

Genom orden ”bestämma om” markeras att det ska vara fråga om ärenden där saken avgörs ensidigt genom beslut av myndighet.⁵⁸ Vidare klargör uttrycket ”bestämma om förmån etc.” att endast ärenden som mynnar ut i bindande beslut omfattas av begreppet myndighetsutövning.⁵⁹ Uttrycket ”bestämma om” syftar inte bara på sådana avgöranden då myndigheten skiljer sig från ärendet genom prövning i sak utan även på de fall då ärendet avskrivs eller annars inte prövas i sak.⁶⁰

17.4.2 Överlämnande av uppgifter till privaträttsliga subjekt

JO har behandlat frågan om begreppet myndighetsutövning som begränsning av kommuners möjlighet att överlämna uppgifter till privaträttsliga subjekt i olika situationer.⁶¹

Vad gäller överlämnade av uppgifter inom socialtjänsten kan nämnas JO 2001/02 s. 250, som avser frågan om anlåtande av privaträttsliga subjekt som utredare inom socialtjänsten. JO uttalar där att typiska förvaltningsuppgifter inom socialtjänsten är nämndens handläggning gällande bl.a. ekonomiskt bistånd eller andra biståndsinsatser för enskilda. När det gäller tolkningen av vad som i 12 kap. 4 § andra stycket RF (tidigare 11 kap. 6 § tredje stycket) avses med en förvaltningsuppgift å ena sidan och en förvaltningsuppgift som innefattar myndighetsutövning å andra sidan kan det enligt JO diskuteras om bestämmelsen tar sikte på de olika slag av ärenden/uppgifter som en myndighet har att handlägga eller på delar av ett ärende såsom ett ärendes beredning kontra beslut i samma ärende. Enligt JO kan 12 kap. 4 § RF inte ges annan innebörd än att bestämmelsen tar sikte på hela handläggningen av ett ärende. Beredningen av och beslutet i ett ärende måste i princip anses utgöra oskiljaktiga delar av en och samma förvaltningsuppgift. Om ärendet (förvaltningsuppgiften) innefattar myndighetsutövning hos socialnämnden kan nämnden enligt

⁵⁷ Prop. 1971:30 s. 331.

⁵⁸ Prop. 1971:30 s. 331.

⁵⁹ Prop. 1971:30 s. 332.

⁶⁰ Prop. 1971:30 s. 333.

⁶¹ Se t.ex. JO 2006/07 s. 461 om överlämnande av uppdrag att utreda förutsättningar för serveringstillstånd, JO 2007/08 s. 530 om överlämnande av uppdrag att handlägga ärende om bostadsanpassningsbidrag och JO 2008/09 s. 550 om överlämnande av uppdrag att handlägga framställningar om handlingsutlämnande. Se vidare Örnberg s. 309 för fler exempel.

12 kap. 4 § RF inte överlämna handläggningen av det till ett privaträttsligt subjekt om det inte finns stöd härför i lag. När det gäller socialtjänsten finns inte något sådant lagstöd. Det är därför inte möjligt för socialnämnden att till exempelvis ett bolag överlämna en uppgift att utföra utredningar enligt nuvarande 11 kap. 1 § SoL.

I JO 2014/15 s. 404 behandlas frågan om anlitan av ett privat vaktbolag för att ombesörja transport av en ungdom som var omhändertagen enligt LVU. I det aktuella fallet hade en socialnämnd beslutat att en ungdom som var omhändertagen enligt LVU skulle omplaceras från ett familjehem till ett ungdomshem. Nämnden begärde biträde av polis för att genomföra transporten (s.k. handräckning). Polisen meddelade att man inte avsåg att lämna något biträde. Nämnden anlidade då ett privat vaktbolag för transporten. JO anförde att utgångspunkten för prövningen var 12 kap. 4 § andra stycket RF. Där stadgas att förvaltningsuppgifter kan överlämnas åt juridiska personer (t.ex. ett bolag) och enskilda individer. Om uppgiften innefattar myndighetsutövning, får ett överlämnande göras endast med stöd av lag. Av utredningen framgick att den hjälp som nämnden ansåg sig behöva vid omplaceringen avsåg de särskilda tvångsbefogenheter som handräckningsbestämmelsen i 43 § LVU omfattar, dvs. i praktiken möjligheten att vid behov kunna genomföra den aktuella transporten med tvång. Nämnden anlidade vaktbolaget för att säkerställa säkerheten under transporten och de väktare som medverkade utförde således bevakningsuppgifter under resan. Det uppdrag som nämnden lämnade till bolaget innefattade därmed, enligt JO, myndighetsutövning. Någon bestämmelse som ger mandat åt en nämnd att vända sig till ett privat bolag för biträde med en sådan handräckningsåtgärd (dvs. myndighetsutövning) finns inte i LVU eller i någon annan lag. Det saknades följaktligen rättsligt stöd för nämnden att anlita ett privat bolag för att utföra transporten.

17.4.3 Uppkommer myndighetsutövning vid tillämpning av utredningens förslag?

Utredningens bedömning: Att tillhandahålla insatser utan föregående individuell behovsprövning utgör inte myndighetsutövning.

Som framgår av föregående avsnitt får en kommun inte överlämna uppgifter inom socialtjänsten till privata utförare om uppgifterna innefattar myndighetsutövning. Det behöver därför klargöras om myndighetsutövning kan uppkomma inom ramen för utredningens förslag.

Tre riktmärken för att precisera myndighetsutövning

Sammantaget är det tre termer i den definition som gavs i 1971 års förvaltningslag som har angetts som riktmärken i försöken att precisera begreppet myndighetsutövning. Det ska *för det första* vara fråga om utövning av en befogenhet att bestämma om förmån, rättighet, skyldighet, disciplinär påföljd, avskedande eller annat jämförbart förhållande. Denna befogenhet kan grunda sig på ett konkret beslut av regering eller riksdag, men framför allt på stadganden i offentlig-rättsliga författningar, vilka bemyndigar eller ålägger en myndighet att agera på visst sätt. Beslutet eller åtgärderna kommer således till stånd och får rättsverkningar för eller emot den enskilde med stöd av offentlig-rättsliga regler och inte på grund av avtal eller i övrigt privaträttsliga regler. Denna offentlig-rättsligt grundade befogenhet ska *för det andra* utövas i förhållande till enskild. De för myndighetsutövning reserverade reglerna är således principiellt inte tillämpliga i ärenden när en myndighet uppträder som part hos en annan myndighet. Det ska *för det tredje* röra sig om bindande beslut som är uttryck för samhällets maktbefogenheter i förhållande till medborgarna.⁶²

⁶² Örnberg s. 301 f.

Är alla tre riktmärken uppfyllda?

Utredningen bedömer att det första och andra riktmärket för begreppet myndighetsutövning är uppfyllda i fråga om utredningens förslag. Detta eftersom förslaget ger socialnämnden en befogenhet att bestämma om vissa sociala förmåner,⁶³ såsom rådgivning, omsorg, vård, stöd och annan hjälp. Denna befogenhet regleras i socialtjänstlagen och utövas i förhållande till enskild. Förslaget medför ingen rättighet för den enskilde och inte heller någon skyldighet för socialnämnden.

Vad gäller det tredje riktmärket – att det rör sig om bindande beslut som är uttryck för samhällets maktbefogenheter i förhållande till medborgarna – måste först konstateras att det inte finns någon entydig definition av vad som avses med begreppet *beslut*. Ett beslut innefattar dock regelmässigt ett uttalande från en myndighet som är avsett att ha vissa verkningar för den som beslutet är riktat mot. Det är uttalandets syfte och innehåll som avgör uttalandets karaktär av beslut, inte dess yttre form.⁶⁴ Uttalandet syftar ofta till att påverka mottagarens handlande i en given situation. När en myndighet lämnar upplysningar och råd med stöd av den allmänna bestämmelsen om serviceskyldighet i 4 § FL ger myndighetens besked inte uttryck för beslut i förvaltningsrättslig mening, även om informationen kan påverka mottagarens handlande. Den huvudsakliga skillnaden kan sägas vara att den information som lämnas genom myndighetens faktiska handlande i dessa fall innefattar ett besked som adressaten inte nödvändigtvis måste följa och som därför inte har ett normerande syfte. Ett undantag från denna princip gäller dock t.ex. i de fall då råd och upplysningar lämnas med stöd av särskilda föreskrifter om viss information och rådgivning, jfr t.ex. 2 § skuldsaneringslagen (2016:675) och 1 § kameraövervakningsförordningen (2013:463). När en myndighet fullgör en sådan särskilt författningsreglerad uppgift

⁶³ Gränsen mellan vad som i detta sammanhang är en social förmån eller rättighet är flytande, se Hellners & Malmqvist under rubrik 3, Myndighetsutövning. Av förarbetena till 1971 års förvaltningslag framgår att begreppet "förmån" omfattar såväl sociala förmåner, t.ex. förmåner från den allmänna försäkringen, socialhjälp och allmänt barnbidrag, som förmåner av annan natur, t.ex. statligt lokaliseringsstöd. Begreppet "rättighet" syftar på det som i dagligt tal brukar hänföras under detta begrepp. Det behöver inte vara fråga om en rättighet som uttryckligen tillerkänts den enskilde i författning. I många fall kan det förhålla sig så att rättigheten tilläggs den enskilde efter en mer eller mindre fri prövning av myndigheten, t.ex. när myndigheten beviljar tillstånd att bedriva viss näring. Se prop. 1971:30 s. 333.

⁶⁴ RÅ 2004 ref. 8.

anses myndighetens åtgärder innefatta handläggning av ett ärende även om adressaten i det enskilda fallet inte är skyldig att följa myndighetens besked.⁶⁵

För att bedöma om det vid tillämpningen av utredningens förslag fattas bindande beslut som är uttryck för samhällets maktbefogenheter i förhållande till medborgarna, bör man skilja mellan insatser som är öppna för alla och insatser som är avgränsade till vissa målgrupper.

Insatser som är öppna för alla

Socialnämnden kan bestämma att vissa insatser ska vara öppna för alla. I så fall uppställs inte några villkor för att ta del av insatserna. Insatserna kan visserligen vara riktade till särskilda målgrupper, men var och en som vill ta del av dem ska kunna göra det. Till exempel kan en föräldrautbildning vara riktad till föräldrar med barn i en viss ålder, men ändå vara öppen för mor- och farföräldrar eller andra intresserade.

Utförarens uppgift är i dessa fall begränsad till att ta emot den enskilde och genomföra insatsen. Något utrymme att jaka eller neka till insatsen finns inte. Däremot kan utföraren informera om insatsens innehåll och inriktning, samt ha en dialog med den enskilde kring huruvida insatsen passar just honom eller henne. Vidare kan utföraren, om verksamheten blir fulltecknad, hänvisa den enskilde till att ställa sig i kö eller återkomma vid ett senare tillfälle.

Enligt utredningens mening kan utföraren i dessa fall inte anses fatta något beslut, eftersom det uteslutande är den enskilde som avgör om han eller hon ska ta del av insatsen. Inte heller kan utföraren på annat sätt anses utöva makt gentemot den enskilde. Tvärtom ligger all makt hos den enskilde. Därmed kan det inte anses utövas myndighetsutövning i dessa fall.

Insatser som är avgränsade till vissa målgrupper

Socialnämnden kan även bestämma att vissa insatser bara ska erbjudas särskilda målgrupper. Det kan t.ex. handla om insatser som erbjuds flickor eller pojkar inom ett visst åldersspann, personer som är bosatta inom ett visst område eller personer som har en viss diagnos.

⁶⁵ Prop. 2016/17:180 s. 24 f.

För att ta del av en sådan insats måste den enskilde visa att han eller hon tillhör målgruppen.

Utföraren ska förvissa sig om att den enskilde uppfyller socialnämndens villkor, t.ex. genom att kontrollera en uppvisad identitetshandling, ett hyresavtal eller ett läkarintyg. Det handlar om en summarisk kontroll av vissa faktiska förhållanden.⁶⁶ Någon behovsprövning får inte göras. Utförarens kontroll resulterar sedan i ett besked om huruvida den enskilde – just där och då – uppfyller villkoren för att ta del av insatsen på ett förenklat *sätt*, dvs. utan behovsprövning. Däremot påverkas inte den enskildes *rätt* att ta del av insatsen som sådan. Den enskilde kan när som helst ansöka om att få del av samma insats som bistånd och socialnämnden är då inte bunden av utförarens besked. Beskedet är alltså inte avgörande för om den enskilde får ta del av en viss insats eller inte.

För att den enskilde ska beviljas bistånd måste han eller hon uppfylla de krav som följer av 4 kap. 1 § SoL. Motsvarande krav gäller inte för den som tar del av en insats utan behovsprövning. Utförarens besked kan därför – om den enskilde inte uppfyller kraven i 4 kap. 1 § SoL – i någon mån sägas påverka hans eller hennes möjlighet att faktiskt få del av insatsen. Å andra sidan är det inte beskedet i sig som påverkar detta, utan de *villkor* som socialnämnden har uppställt. Utförarens besked ska bara vara ett ”automatiskt” resultat av nämndens villkor och något utrymme för självständiga bedömningar ska inte finnas. Om det i något enskilt fall ändå skulle vara tveksamt huruvida villkoren är uppfyllda – t.ex. för att ett intyg är otydligt formulerat eller för att en identitetshandling förefaller tillhöra någon annan än den enskilde – ska den enskilde hänvisas till socialnämnden.

Sammantaget anser utredningen att utförarens besked inte kan anses ha några väsentliga verkningar för den enskilde och att det inte kan betraktas som ett beslut i förvaltningsrättslig mening. Det kan inte heller anses ge uttryck för ett makt- eller beroendeförhållande gentemot den enskilde. Av detta följer att det tredje riktmärket för begreppet myndighetsutövning inte är uppfyllt, varför myndighetsutövning inte kan anses uppkomma i dessa fall.

⁶⁶ Här kan nämnas att det i förarbetena till 1971 års förvaltningslag nämns som exempel på faktiskt handlande att en konduktör kontrollerar en resenärs färdbiljett på ett tåg. Eftersom sådan kontroll har vissa likheter med en utförarens kontroll av huruvida en enskild uppfyller villkoren för att ta del av en viss insats, bör även nämnas att Scheutz anser detta exempel vara tveksamt. Enligt Scheutz kan det hävdas att konduktören för varje ”klipp” handlägger ett ärende där han eller hon godkänner ett färdbevis. Det finns, enligt Scheutz, starka skäl att se hela proceduren kring biljettkontrollen som hantering av ärenden. Se Scheutz, s. 317 ff.

17.4.4 Alternativt förslag – myndighetsutövning, ärendehandläggning och överklagande

Begreppet myndighetsutövning är komplext och lämnar utrymme för tolkning. Ifall utredningens bedömning i föregående avsnitt inte kan godtas, lämnar utredningen i detta avsnitt ett alternativt förslag om möjligheten att överlämna uppgifter som innefattar myndighetsutövning till privata utförare. Till detta kommer även förslag om handläggning av ärenden och överklagande.

Utredningen utgår i detta avsnitt från att insatser som är avgränsade till *vissa målgrupper* innefattar myndighetsutövning. Det innebär att utförarens besked, till skillnad från vad som anförs i föregående avsnitt, anses utgöra ett bindande beslut som är uttryck för samhällets maktbefogenheter i förhållande till medborgarna. Uppgiften att fatta sådana beslut får enligt nuvarande regelverk inte överlämnas till privata utförare.

Utredningens bedömning i fråga om insatser som är *öppna för alla* är densamma även i detta avsnitt, dvs. att myndighetsutövning inte uppkommer.

Överlämnande av viss myndighetsutövning till privata utförare

Gränsdragningen mellan vilka insatser som får respektive inte får tillhandahållas av privata utförare riskerar att försvåra tillämpningen av utredningens förslag. För att motverka detta och möjliggöra ett förenklat förfarande utan onödig administration anser utredningen att det bör övervägas om uppgiften att besluta om huruvida den enskilde får ta del av en viss insats utan behovsprövning ska kunna överlämnas till privata utförare.

Utgångspunkten för överlämnande av uppgifter som innefattar myndighetsutövning bör, enligt utredningen, vara huruvida den enskildes rättssäkerhet kan garanteras. Utövande av offentlig makt är kringgärdat av regler som syftar till att klarlägga det allmännas befogenheter gentemot enskilda och skapa garantier för en rättssäker handläggning av ärenden. Om en uppgift handhas av ett privaträttsligt subjekt i stället för en myndighet kan detta medföra att dessa grundläggande regler sätts ur spel. Det är mot denna bakgrund som man ska se 12 kap. 4 § andra stycket RF och kravet på lagstöd för över-

lämnande av förvaltningsuppgifter som innefattar myndighetsutövning till privaträttsliga subjekt.⁶⁷

Ett beslut om insats utan behovsprövning föregås av en kontroll av om den enskilde uppfyller socialnämndens villkor. Det handlar om en summarisk kontroll av vissa faktiska förhållanden, t.ex. av en uppvisad identitetshandling, ett hyresavtal eller ett läkarintyg. Någon individuell behovsprövning får inte göras och utrymmet för självständiga bedömningar är begränsat. Ur ett rättssäkerhetsperspektiv kan det, enligt utredningen, inte spela någon avgörande roll om en sådan kontroll utförs av en offentlig eller privat aktör. Till detta kommer utredningens förslag i följande avsnitt om att förvaltningslagen i vissa avseenden ska vara tillämplig vid handläggningen. Utredningen anser därför att kommunerna bör ges möjlighet att överlämna åt privata utförare att utföra ifrågakvarande uppgift.

En sådan ordning förutsätter att 2 kap. 5 § SoL ändras, eftersom det av denna följer att uppgifter som innefattar myndighetsutövning inte får överlämnas till en enskild person. Vidare behöver det införas en ny bestämmelse som anger vilka uppgifter som får överlämnas. I likhet med 2 kap. 5 § SoL bör den nya bestämmelsen, i stället för begreppet privata utförare, utgå från begreppet enskild person. Med detta avses både en fysisk och juridisk person.

Bestämmelserna skulle kunna utformas enligt följande.

1 § Utöver avtalssamverkan får en kommun sluta avtal med en enskild person om att utföra kommunens uppgifter inom socialtjänsten. Uppgifter som innefattar myndighetsutövning får inte överlämnas i andra fall än sådana som avses i 2 §.

2 § Kommunen får överlämna åt en enskild person att, inom ramen för de villkor som kommunen fastställer, fatta beslut om insatser utan föregående individuell behovsprövning.

Handläggning och faktiskt handlande

Inom den offentliga förvaltningen brukar man skilja mellan å ena sidan handläggning och avgörande av ärenden, och å andra sidan faktiskt handlande.

Gränsen mellan vad som är ärendehandläggning och vad som är annan förvaltningsverksamhet, s.k. faktiskt handlande, är i många

⁶⁷ Se JO 2001/02 s. 250 (särskilt s. 259).

fall förhållandevis tydlig. En principiell skillnad mellan åtgärder av det ena och det andra slaget är att handläggningen av ett ärende avslutas med ett beslut av något slag, medan ett faktiskt handlande karaktäriseras av att myndigheten i praktiken vidtar en viss faktisk åtgärd. Åtgärder av typen köra spårvagn, hämta sopor och undervisa är exempel på faktiskt handlande som tydligt illustrerar denna form av förvaltningsverksamhet, medan debitering av avfallsavgifter och betygssättning är exempel på verksamhet som innefattar handläggning av ett ärende.

I vissa fall kan det vara något svårare att avgöra om en åtgärd innefattar ärendehandläggning eller enbart ett faktiskt handlande. I gränzonen märks t.ex. åtgärder som kännetecknas av att de innebär ett ingripande som till synes inte föregåtts av någon handläggning och där det finns ett mycket nära tidsmässigt samband mellan myndighetsföreträdarens ställningstagande att ingripa och den faktiska åtgärden. Ett exempel som illustrerar en sådan situation är polismannens ingripande med våldsanvändning mot ordningsstörande verksamhet. En sådan åtgärd får vidtas bara om vissa rättsliga förutsättningar är uppfyllda och det krävs därför ett aktivt ställningstagande, dvs. ett beslut av den myndighetsperson som handlar innan åtgärden vidtas.

Uttrycket handläggning innefattar alla åtgärder som en myndighet vidtar från det att ett ärende inleds till dess att det avslutas. När någon utomstående – en enskild fysisk eller juridisk person eller någon annan myndighet – tar initiativ till att en myndighet ska inleda ett förfarande är det ofta ganska lätt att avgöra när handläggningen av ärendet påbörjas. Något svårare att bedöma detta kan det vara om myndigheten själv tar initiativ till handläggningen, t.ex. vid tillsyns- och inspektionsverksamhet. Ett gemensamt drag för sådana ärenden är dock att myndigheten, när ett ärende väl har inletts, är skyldig att göra någon form av prövning av den fråga som aktualiseras. Ställningstagandet görs i ett beslut.⁶⁸

I förevarande alternativa förslag utgår utredningen från att utföra-rens besked är att betrakta som ett beslut i förvaltningsrättslig mening. Det förfarande som föregår detta beslut utgör därmed handläggning av ett ärende. Förvaltningslagen gäller för handläggning av ärenden hos förvaltningsmyndigheter, däremot är den inte direkt tillämplig för privata utförare. I syfte att garantera den enskildes rättssäkerhet

⁶⁸ Prop. 2016/17:180 s. 24.

anser utredningen att vissa grundläggande bestämmelser i förvaltningslagen bör göras tillämpliga även om handläggningen utförs av en privat aktör. Det bör bl.a. gälla bestämmelserna om partsinsyn, jäv och kommunikation. En sådan bestämmelse skulle kunna utformas enligt följande.

3 § Om en kommun har överlämnat åt en enskild person att fatta beslut om insatser utan föregående individuell behovsprövning, ska denna person vid handläggningen av sådana ärenden tillämpa följande bestämmelser i förvaltningslagen (2017:900):

- 5 § om legalitet, objektivitet och proportionalitet,
- 10 § om partsinsyn,
- 16–18 §§ om jäv,
- 23 § om utredningsansvaret,
- 24 § om när man får lämna uppgifter muntligt,
- 25 § om kommunikation,
- 27 § om dokumentation av uppgifter,
- 31 § om dokumentation av beslut,
- 32 § om motivering av beslut,
- 33 och 34 §§ om underrättelse om innehållet i beslut, och
- 36–38 §§ om rättelse och ändring av beslut.

Överklagande

Vid tillämpning av detta alternativa förslag kan det bli aktuellt med två slags beslut. Dels socialnämndens övergripande beslut om vilka insatser som ska tillhandahållas och villkoren för att ta del av dessa, dels utförarens beslut om huruvida en enskild får ta del av en viss insats utan behovsprövning. Förutsättningarna att överklaga dessa beslut skiljer sig åt.

I 40–42 §§ FL finns allmänna bestämmelser om överklagande av beslut genom s.k. förvaltningsbesvär. Enligt 41 § FL får ett beslut överklagas om beslutet kan antas påverka någons situation på ett inte obetydligt sätt. Vidare finns det i 13 kap. KL bestämmelser om att vissa kommunala beslut kan överklagas genom laglighetsprövning. Om ett beslut överklagas genom laglighetsprövning så gäller inte de allmänna överklagandebestämmelserna i förvaltningslagen (se 2 § FL). Därutöver finns det i 16 kap. SoL särskilda bestämmelser om över-

klagande. Om speciallagstiftning avviker från förvaltningslagens bestämmelser gäller vad som anges i speciallagstiftningen.⁶⁹

Socialnämndens övergripande beslut kan överklagas genom laglighetsprövning enligt kommunallagen. Därmed kan det inte överklagas med stöd av de allmänna överklagandebestämmelserna i förvaltningslagen. Samma sak gäller för en kommunal utförarens beslut. Detta förutsätter dock att beslutet inte anses vara av rent verkställande art (se 13 kap. 2 § 2 KL). Varken kommunens övergripande beslut eller utförarens beslut omfattas av överklagandebestämmelserna i 16 kap. SoL.

Beslut av privata utförare kan inte överklagas genom laglighetsprövning. De allmänna överklagandebestämmelserna i förvaltningslagen är inte heller direkt tillämpliga. För att ett beslut som fattas av en privat utförare ska få överklagas till allmän förvaltningsdomstol krävs uttryckligt författningsstöd.⁷⁰ Frågan är om sådant författningsstöd bör införas.

Utgångspunkten vid denna bedömning bör, enligt utredningen, vara hur beslutet påverkar den enskilde. Av betydelse härvid är att insatser utan behovsprövning är ett komplement till nuvarande regelverk om bistånd. Det innebär att den enskilde på samma sätt som i dag – oberoende av utförarens beslut – kan ansöka om en viss insats och få denna ansökan prövad enligt 4 kap. 1 § SoL. Om ett sådant beslut går den enskilde emot, kan det överklagas enligt 16 kap. 3 § SoL. Den enskilde kan alltså på detta sätt alltid utverka ett överklagbart beslut. Vidare bör beaktas att utföraren, enligt utredningens förslag, ska informera om möjligheten att ansöka om bistånd (se avsnitt 17.3.5). Informationen ska lämnas till enskilda som vänder sig till verksamheten. Den ska lämnas på lämpligt sätt och i lämplig utsträckning. På så sätt säkerställs att den enskilde får kännedom om sina rättigheter i detta avseende. Därutöver bör beaktas att utförarens prövning endast kommer att bestå i en summarisk kontroll av om socialnämndens villkor är uppfyllda. Det handlar om att kontrollera vissa faktiska förhållanden och någon individuell behovsprövning får inte göras. Utrymmet för självständiga bedömningar kommer därför att vara litet och prövningsramen kommer att vara snäv.

Mot denna bakgrund anser utredningen att utförarens beslut sammantaget inte kan anses ha några avsevärda effekter för den enskilde.

⁶⁹ Jfr prop. 2016/17:180 s. 43 ff., RÅ 2001 ref. 56 och RÅ 1997 ref. 65.

⁷⁰ HFD 2019 ref. 43.

Även om beslutet i någon mån påverkar hans eller hennes situation, kan det bara anses göra det på ett obetydligt sätt (jfr 41 § förvaltningslagen). När detta sedan vägs mot förslagets övergripande syfte – att förenkla förfarandet och minska onödig administration – får övervägande skäl anses tala *mot* en möjlighet att överklaga. Utredningen anser därför att det bör införas en bestämmelse som anger att beslut om insats till enskild utan behovsprövning inte ska få överklagas. En sådan bestämmelse skulle kunna utformas enligt följande.

4 § Beslut om att tillhandahålla en insats utan föregående individuell behovsprövning får inte överklagas.

Är ett överklagandeförbud förenligt med europarätten?

Vid införande av ett överklagandeförbud måste beaktas att det finns särskilda krav på domstolsprövning i den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (europakonventionen) samt även i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (EU:s rättighetsstadga).

Europakonventionen gäller som lag i Sverige. I 2 kap. 19 § regeringsformen anges särskilt att lag eller annan föreskrift inte får meddelas i strid med Sveriges åtaganden på grund av den europakonventionen. EU-rätten är en del av det svenska rättssystemet och har, beroende på rättskälla, direkt eller indirekt verkan på svensk lagstiftning. EU:s rättighetsstadga har samma rättsliga värde som fördragen.⁷¹

Europakonventionen

Artikel 6.1 i europakonventionen reglerar *rätten till en rättvis rättegång* vid prövning av bl.a. civila rättigheter eller skyldigheter.

När det gäller tvister som rör civila rättigheter och skyldigheter har Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna (Europadomstolen) i flera avgöranden slagit fast att artikel 6.1 är tillämplig under förutsättning att det föreligger en reell och seriös tvist, att tvisten gäller en rättighet eller skyldighet som har sin grund i nationell rätt och att denna rättighet vid en på europakonventionen grun-

⁷¹ Artikel 6 i Fördraget om Europeiska unionen.

dad tolkning kan karaktäriseras som civil.⁷² Det är således flera förutsättningar som ska vara uppfyllda för att det ska anses finnas en på europakonventionen grundad rätt till domstolsprövning. Artikel 6.1 i europakonventionen syftar inte till att skapa nya materiella rättigheter utan ska garantera rätten till opartisk prövning av rättsliga anspråk.⁷³

Europadomstolen har framhållit att en tvist kan anses reell och seriös om det inte finns klara indikationer på att så inte är fallet. Det finns alltså en presumtion för att en tvist är reell och seriös.⁷⁴ Därutöver måste tvisten, som angetts ovan, också avse en rättighet eller skyldighet som följer av nationell rätt. Rättigheter och skyldigheter som inte finns enligt den nationella rätten kan alltså inte skapas genom åberopande av artikel 6.1 i europakonventionen.⁷⁵ Detsamma gäller om det av lagens syfte följer att en rättighet eller skyldighet inte är avsedd att finnas.⁷⁶

Med utredningens förslag kommer kommunen inom vissa ramar kunna bestämma vilka insatser som ska tillhandahållas och vilka villkor som i övrigt ska gälla.⁷⁷ Det kan t.ex. handla om att insatserna ska tillhandahållas i viss omfattning eller under en viss tidsperiod. Det kan även handla om att insatserna ska vara öppna för alla eller avgränsade till vissa målgrupper.

Att insatser kan begränsas i omfattning eller tid innebär att verksamheten kommer avslutas när beslutad omfattning har uppnåtts eller den aktuella tidsperioden förflutit. Om en verksamhet inte ger förväntad effekt eller om det visar sig att den är mer kostsam än vad som förutsetts finns det inget hinder för kommunen att avsluta verksamheten.

Syftet med utredningens förslag är således inte att ge den enskilde en rätt att få ta del av insatser utan behovsprövning. Inte heller syftar det till att kommunen ska vara *skyldig* att tillhandahålla insatser på

⁷² Se t.ex. *Károly Nagy mot Ungern*, nr 56665/09, dom meddelad den 14 september 2017, p. 60, HFD 2019 ref. 10, och Danelius (2015), s. 161 f.

⁷³ Se t.ex. *Roche mot Storbritannien*, nr 32555/96, dom meddelad den 19 oktober 2015, p. 117, *Károly Nagy mot Ungern*, nr 56665/09, dom meddelad den 14 september 2017, p. 60–63 och Danelius (2015), s. 162.

⁷⁴ Se t.ex. *Rolf Gustafson mot Sverige*, nr 23196/94, dom meddelad den 1 juli 1997, p. 39, NJA 2013 s. 813, HFD 2019 ref. 10, och Danelius (2015) s. 162 ff.

⁷⁵ Se t.ex. *Anne-Marie Andersson mot Sverige*, nr 72/1996/691/883, dom meddelad den 27 augusti 1997, p. 33.37, *Károly Nagy mot Ungern*, nr 56665/09, dom meddelad den 14 september 2017, p. 60–63, HFD 2019 ref. 10.

⁷⁶ HFD 2019 ref. 10.

⁷⁷ Undantag för vissa insatser görs i regleringen, se avsnitt 17.3.3.

detta sätt. Den föreslagna regleringens ordalydelse ger inte heller uttryck för någon rättighet för den enskilde eller skyldighet för kommunen. Den enskildes rätt till insatser följer i stället av nuvarande 4 kap. 1 § SoL.

Att kommunen i riktlinjer eller särskilt beslut anger att en viss insats ska tillhandahållas utan föregående behovsprövning kan därför inte anses grunda någon rättighet för den enskilde. Detta särskilt med beaktande av kommunens möjlighet att förändra utbudet av insatser när t.ex. beslutad omfattning uppnåtts, när budgeterade medel förbrukats eller när det annars bedöms ändamålsenligt.⁷⁸

Mot bakgrund av detta kan det, enligt utredningen, inte hävdas att förslaget innebär en rätt till insats enligt svensk rätt. Då det inte är fråga om en sådan på nationell rätt grundad rättighet som avses i artikel 6.1 europakonventionen står det föreslagna överklagandeförbudet inte i strid med europakonventionens krav på domstolsprövning. Det saknas därför anledning att pröva om insatser utan föregående behovsprövning är av civil karaktär.

EU:s rättighetsstadga

EU:s rättighetsstadga beskriver de fri- och rättigheter som individer i EU har. Det handlar till exempel om religions-, yttrande- och mötesfrihet, om rätten till ett skyddat privatliv och barns rätt till skydd och omvårdnad. EU:s rättighetsstadga är bindande för medlemsstaterna.⁷⁹

Av artikel 47 följer en *rätt till domstolsprövning* när en unionsmedborgares unionsrättsligt grundande fri- och rättigheter har kränkts. EU:s rättighetsstadga riktar sig enligt artikel 51 till unionens institutioner, organ och byråer samt till medlemsstaterna endast när dessa tillämpar unionsrätten.

Rättighetsstadgans tillämpningsområde är alltså å ena sidan potentiellt mycket brett, eftersom de flesta av de rättigheter som omfattas av stadgan ges till ”alla”, oavsett nationalitet eller ställning, men å andra sidan begränsas dess tillämpning genom artikel 51 till EU:s institutio-

⁷⁸ Jfr *Fazia Ali mot Storbritannien*, nr 40378/10, dom meddelade de 20 oktober 2015, p. 59, HFD 2016 ref. 41 och HFD 2016 ref. 49.

⁷⁹ I och med antagandet av Lissabonfördraget den 1 december 2009 som stadgan kom att få direkt effekt, i enlighet med artikel 6.1 i EU-fördraget, och blev därmed en bindande rättskälla för primärrätten.

ner och organ, och till medlemsstaterna endast när de agerar för att genomföra EU-lagstiftningen.⁸⁰ Rättighetsstadgan måste emellertid inte bara iakttas vid tillämpning av genomförandelagstiftning utan så snart som nationell lagstiftning omfattas av unionens tillämpningsområde.⁸¹ Frågan som måste besvaras är därför om utredningens förslag berör sådan nationell lagstiftning som omfattas av unionsrätten.

Av EU-domstolens praxis framgår att de grundläggande rättigheter som garanteras i unionens rättsordning är tillämpliga i samtliga fall som regleras av unionsrätten, men inte i andra fall.⁸² En nationell lagstiftning kan således inte prövas mot stadgan när lagstiftningen inte omfattas av unionsrättens tillämpningsområde.

Social trygghet är en nationell angelägenhet men för att förverkliga den fria rörligheten samordnas medlemsstaternas sociala trygghetssystem för de personer som rör sig inom unionen.⁸³ Nuvarande bestämmelser återfinns i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 883/2004 av den 29 april 2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen och Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 987/2009 av den 16 september 2009 om tillämpningsbestämmelser till förordning (EG) 883/2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen. Dessa syftar till att samordna men inte harmonisera lagstiftningen om socialförsäkring, hälso- och sjukvård och arbetslöshetsförsäkring.⁸⁴ Förmåner enligt socialtjänstlagen omfattas inte av förordningen.⁸⁵

Sådana socialtjänstinsatser som kan tillhandahållas inom ramen för utredningens förslag regleras alltså inte av unionsrätten. Utredningens förslag kan därmed inte anses omfattas av unionsrättens tillämpningsområde. EU:s rättighetsstadga utgör därför inte, enligt utredningens bedömning, något hinder mot att begränsa möjligheten till överklagande i nu aktuellt avseende.⁸⁶

⁸⁰ Europaparlamentet (2019), s. 3.

⁸¹ EU-domstolens dom den 26 februari 2003, *Åkerberg Fransson*, C-617/10, p. 16–23.

⁸² EU-domstolens dom den 26 februari 2003, *Åkerberg Fransson*, C-617/10, p. 19.

⁸³ Regeringskansliet (2016), s. 2.

⁸⁴ Regeringskansliet (2016), s. 2.

⁸⁵ Se artikel 1 va) och artikel 3.5 a) samt Regeringskansliet (2016) s. 6.

⁸⁶ Jfr EU-domstolens dom den 26 februari 2003, *Åkerberg Fransson*, C-617/10, p. 16–31.

17.5 Dokumentation och uppföljning

17.5.1 Krav på dokumentation

Utredningens förslag: Bestämmelsen i nuvarande 11 kap. 5 § socialtjänstlagen omformuleras till att ange att handläggning av ärenden som rör enskilda samt genomförande av insatser ska dokumenteras.

Det införs en ny bestämmelse som anger att skyldigheten att dokumentera inte gäller uppgifter om enskildas personliga förhållanden vid genomförande av rådgivning.

Det införs en ny bestämmelse som anger att socialnämnden, om det finns särskilda skäl, får bestämma att uppgifter om enskildas personliga förhållanden inte ska dokumenteras vid genomförande av en insats utan föregående individuell behovsprövning.

Av 11 kap. 5 § SoL framgår att handläggning av ärenden som rör enskilda och genomförande av beslut om stödinsatser, vård och behandling ska dokumenteras. Dokumentationen ska utvisa beslut och åtgärder som vidtas i ärendet samt faktiska omständigheter och händelser av betydelse. Enligt 11 kap. 6 § SoL ska dokumentationen utformas med respekt för den enskildes integritet. Den enskilde bör hållas underrättad om de journalanteckningar och andra anteckningar som förs om honom eller henne. Om den enskilde anser att någon uppgift i dokumentationen är oriktig ska detta antecknas. Bestämmelserna i 11 kap. 5 och 6 §§ gäller, enligt 7 kap. 3 § SoL, i tillämpliga delar även för enskild verksamhet som står under tillsyn av IVO.

Kravet på dokumentation gäller i dag endast vid handläggning av ärenden och genomförande av vissa insatser som har föregåtts av beslut. Det innebär att kravet inte gäller när insatser tillhandahålls utan föregående individuell behovsprövning. Detta eftersom sådana insatser inte föregås av någon ärendehandläggning och därmed inte heller något beslut (se avsnitt 17.4). Således är kravet på dokumentation beroende av hur en insats tillhandahålls – efter behovsprövning eller utan behovsprövning.

Kravet på dokumentation syftar bl.a. till att stärka den enskildes rättssäkerhet och möjliggöra effektiv tillsyn av verksamheten. Dokumentation behövs även för att följa upp effekterna av olika insatser.⁸⁷ Som framgår av avsnitt 14 föreslår utredningen att socialtjänstens verk-

⁸⁷ Se även Socialstyrelsen (2015). *Handläggning och dokumentation inom socialtjänsten*, s. 200 ff.

samhet ska bedrivas i överensstämmelse med vetenskap och beprövad erfarenhet. I processen att ta fram beprövad erfarenhet är det centralt att ha tillgång till ändamålsenlig dokumentation. Utan dokumentation blir det svårt att bedöma om en insats bidrar till positiv utveckling på sikt och för vilka grupper. Detta gäller oavsett om insatser tillhandahålls efter behovsprövning eller utan behovsprövning.

Utredningen anser därför att samma huvudregel bör gälla vid genomförande av alla insatser och föreslår att bestämmelsen i 11 kap. 5 § SoL omformuleras på så sätt att handläggning av ärenden som rör enskilda samt *genomförande av insatser* ska dokumenteras. Det innebär att kravet på dokumentation kommer att gälla vid genomförande av alla insatser, oavsett om de ges efter behovsprövning eller utan behovsprövning. Med insatser avses rådgivning, omsorg, vård, stöd och annan hjälp (se avsnitt 6.2.2). Någon ändring behöver inte göras i fråga om dokumentation vid handläggning av ärenden, eftersom någon sådan inte blir aktuell när insatser tillhandahålls utan behovsprövning.

Utredningen vill i detta sammanhang uppmärksamma att det sätt som kontroll och uppföljning utförs på i dag i vissa fall har bidragit till en ökad och onödig administration samt vissa snedvridande incitament. Tillitsdelegationen pekar i sitt slutbetänkande på att datainsamling i sig kan utgöra administrativa "tidstjuvar" som stjälar resurser från verksamhetens uppdrag.⁸⁸ Utredningen vill därför understryka vikten av att dokumentationen endast omfattar sådant som är relevant för att kunna följa upp insatsens effekter. Dokumentationens utformning och omfattning bör därför sättas i relation till insatsens karaktär och till vem den riktar sig. Ingripande och intensiva insatser av behandlingskaraktär kräver i regel mer utförlig dokumentation än omvårdande eller stödjande insatser. När den enskildes kommunikationsförmåga är begränsad kan det också krävas mer utförlig dokumentation.

⁸⁸ SOU 2018:47 s. 99 och 345 samt Kommittédirektiv 2016:51, s. 10.

Rådgivning, information och vissa öppna verksamheter

Kravet på dokumentation vid genomförande av insatser är i dag begränsat till beslut om stödinsatser, vård och behandling. Verksamheter som rådgivning och information samt vissa öppna verksamheter omfattas inte av detta krav.⁸⁹ Genom den omformulering av dokumentationskravet som utredningen föreslår så kommer dock även dessa att omfattas.

Rådgivning kan t.ex. syfta till att ge råd och upplysningar till enskilda om vilka insatser som socialtjänsten kan erbjuda generellt eller i en viss situation samt vilka effekter dessa kan förväntas ha. Rådgivning kan också vara mer omfattande och inriktad på en viss situation eller ett visst problem, t.ex. familjerådgivning och alkoholorådgivning. Att dessa insatser i dag är undantagna från kravet på dokumentation hänger samman med möjligheten att få vara anonym. Risken finns annars att den enskilde avstår från att vända sig till sådana verksamheter.⁹⁰ Utredningen anser att detta är ett viktigt skäl som motiverar att dokumentation ska kunna underlätas även fortsättningsvis. Enligt utredningens bedömning torde det därtill sällan vara motiverat att dokumentera rådgivning. Utredningen anser därför att kravet på dokumentation inte ska gälla uppgifter om enskildas personliga förhållanden vid genomförande av rådgivning. Detta gäller oavsett om rådgivningen ges efter behovsprövning eller utan behovsprövning.

Information är tätt sammankopplad med rådgivning och en klar gräns kan inte dras mellan de två begreppen.⁹¹ Information ges sällan som en självständig insats varför det skulle kunna hävdas att den inte omfattas av det omformulerade dokumentationskravet. Blir informationen till den enskilde av mer omfattande karaktär är det dock enligt utredningen svårt att dra en tydlig gräns i förhållande till rådgivning. Information bör därför som regel kunna anses omfattas av begreppet rådgivning. Information kan även lämnas inom ramen för den serviceskyldighet som regleras i förvaltningslagen. Enligt 6 § förvaltningslagen ska en myndighet lämna den enskilde sådan hjälp att han eller hon kan ta till vara sina intressen. Detta är inte att betrakta som en insats enligt socialtjänstlagen och kravet på dokumentation gäller därför inte information som lämnas inom ramen för

⁸⁹ Prop. 1996/97:124 s. 152.

⁹⁰ Prop. 1996/97:124 s. 152 och Socialstyrelsen (2015), s. 485.

⁹¹ Jfr prop. 1979/80 :1 s. 222 f.

denna serviceskyldighet. Vad som avses med *vissa öppna verksamheter* framgår inte av socialtjänstlagens förarbeten. Enligt Socialstyrelsen kan det t.ex. gälla dagcentraler och träffpunkter för social samvaro och gemenskap för äldre eller personer med psykisk funktionsnedsättning om detta erbjuds utan något individuellt behovsprövat biståndsbeslut.⁹² Det rör sig således om sådana insatser som omfattas av utredningens förslag om att insatser ska kunna tillhandahållas utan föregående individuell behovsprövning. Som framgår i avsnittet nedan föreslår utredningen att socialnämnden i vissa fall ska kunna medge undantag från kravet på dokumentation vid genomförande av sådana insatser.

Insatser utan föregående individuell behovsprövning

En förutsättning för att socialtjänsten ska nå vissa enskilda är att de, liksom vid rådgivning, kan vara anonyma. Kravet på dokumentation riskerar i dessa fall att försvåra socialtjänstens arbete och bidra till att enskilda avstår från att ta del av insatser. Utredningen anser därför att socialnämnden, vid genomförande av insatser utan föregående individuell behovsprövning, ska kunna medge undantag från kravet på dokumentation.

Ett sådant undantag ska endast kunna medges om det finns särskilda skäl att avstå från dokumentation. Till exempel att det bedöms vara svårt att nå utsatta grupper om det inte finns möjlighet till anonymitet. Så kan t.ex. vara fallet vid insatser som rör våld i nära relationer, hedersrelaterat våld och förtryck, missbruk och prostitution. Ett annat exempel är när öppna verksamheter är utformade som mötesplatser eller träffpunkter, och där det inte finns skäl eller behov att dokumentera uppgifter som kan kopplas till enskilda individer.⁹³

Undantag från kravet på dokumentation ska endast gälla uppgifter om enskildas personliga förhållanden, t.ex. namn, personnummer eller adress. Andra uppgifter som krävs för att följa upp och kontrollera verksamheten får inte undantas. Det kan t.ex. röra omfattningen av de insatser som tillhandahålls men även verksamhetens resultat på gruppnivå. En verksamhet som tillhandahåller insatser som riktar sig till enskilda med ett missbruks- eller beroendeproblematik eller till

⁹² Socialstyrelsen (2015). *Handläggning och dokumentation inom socialtjänsten*, s. 286.

⁹³ Jfr 1996/97:124 s. 151 f.

den som utövar våld kan t.ex. dokumentera och mäta hur ofta de som ska påbörjar insatsen varit arg eller påverkad under den senaste veckan. Det finns även bedömnings- och skattningsinstrument med vilka verksamheten bl.a. kan skatta symtom på psykisk ohälsa eller beteendeproblem. När insatsen avslutas kan samma frågor ställas till den enskilde. Svaren är anonyma men det går på detta sätt att på gruppnivå mäta resultatet i fråga om exempelvis förändringar i beteende och mående.

Beslut om undantag ska fattas av socialnämnden och gälla i förhållande till en viss insats. Undantaget gäller alltså alla som deltar i insatsen, inte enbart en enskild individ. När socialnämnden beslutar om att tillhandahålla en viss typ av insats utan behovsprövning kan nämnden samtidigt besluta att det inom ramen för denna inte ska dokumenteras några personliga förhållanden.

Att socialnämnden får medge undantag från kravet på dokumentation när insatser ges utan behovsprövning innebär en skillnad i förhållande till när insatser ges efter behovsprövning (bistånd). Utredningen bedömer att denna skillnad, mot bakgrund av syftet med regleringen, är motiverad.

Anmälan om oro för barn

En fråga som uppkommer är om socialnämndens möjlighet att medge undantag från kravet på dokumentation påverkar förutsättningarna för en anmälan om oro för barn enligt 14 kap. 1 § SoL.

Det finns inga krav på hur en orosanmälan ska utformas, men med tanke på de ingripande åtgärder från socialnämnden som anmälan kan medföra bör den vara skriftlig.⁹⁴ När en utförare är skyldig att enligt 14 kap. 1 § SoL anmäla oro för ett barn blir det därför med nödvändighet så att information kommer att dokumenteras i anmälan. Detta gäller oavsett socialnämndens beslut om undantag från dokumentation av själva insatsen. Enligt 6 § lagen (2001:454) om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten (SoLPuL) är det tillåtet att behandla personuppgifter för sådant uppgiftslämnande som följer av lag eller förordning. Den enskilde har inte rätt att motsätta sig en sådan behandling av personuppgifter.

⁹⁴ JO 2012/13 s. 272 och Socialstyrelsen (2016). Utreda barn och unga – handbok för socialtjänstens arbete enligt socialtjänstlagen, s. 61.

Undantag från kravet på dokumentation kan medföra att det vid en orosanmälan inte finns någon annan dokumentation än de uppgifter som lämnas vid själva anmälan. Detta måste dock vägas mot att en kontakt över huvud taget har kunnat etableras mellan socialtjänsten och barnet eller en vuxen som står barnet nära. Det rör sig alltså om barn som socialtjänsten annars kanske inte alls hade fått kännedom om. Utredningen bedömer därför att behovet av att nå enskilda som behöver stöd och hjälp, men som endast är beredda att ta emot insatser om de får vara anonyma, väger tyngre än dokumentation för uppföljning på individnivå.

17.5.2 Behandling av personuppgifter

Utredningens förslag: Bestämmelsen i 12 § 1 förordningen om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten omformuleras till att ange att en kommunal myndighet ska få behandla personuppgifter för handläggning av ärenden som rör enskilda samt genomförande av insatser enligt socialtjänstlagen och servicetjänster enligt 2 kap. 7 § lagen om vissa kommunala befogenheter.

Förutsättningar för personuppgiftsbehandling

I samband med frågor om dokumentation måste även förutsättningarna för behandling av personuppgifter beaktas. Utgångspunkten för detta är Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning), här förkortad EU:s dataskyddsförordningen. Vid behandling av personuppgifter ska de grundläggande principerna om laglighet, korrekthet, öppenhet, ändamålsbegränsning, uppgiftsminimering, lagringsminimering, integritet, konfidentialitet och ansvarsskyldighet i artikel 5 i EU:s dataskyddsförordningen beaktas. I artikel 6 i EU:s dataskyddsförordningen anges att behandling endast är laglig om och i den mån åtminstone ett av de i artikeln uppräknade villkoren är uppfyllt. Behandling får bl.a. ske om det är nödvändigt för att fullgöra en rättslig förpliktelse för den personuppgiftsansvarige (artikel 6.1 c) och om

det är nödvändigt för att utföra en uppgift av allmänt intresse (artikel 6.1 e). För en mer utförlig redogörelse av förutsättningarna för behandling av personuppgifter se avsnitt 15.10.1.

Socialtjänsten är en obligatorisk uppgift som kommunen ålagts att utföra och är därför av allmänt intresse. Inom ramen för socialtjänsten fyller dokumentation ett viktigt syfte och är en grundläggande förutsättning för att verksamheten ska kunna förbättras och utvecklas och för att det ska gå att systematiskt undersöka om arbetet bedrivs på föreskrivet sätt. Huvudregeln i utredningens förslag är därför att genomförande av insatser ska dokumenteras. Den behandling av personuppgifter som i och med detta sker är därför nödvändig för att fullgöra en uppgift av allmänt intresse. Skadligheten att dokumentera blir därmed en rättslig förpliktelse enligt vilken det är nödvändigt att behandla personuppgifter. Artikel 6.1 c i EU:s dataskyddsförordningen kompletteras i 2 kap. 1 § dataskyddslagen (2018:218) med en reglering om att den rättsliga förpliktelsen ska följa av lag eller annan författning, av kollektivavtal eller av beslut som har meddelats med stöd av lag eller annan författning. Dokumentationskyldighet utgör en sådan rättslig förpliktelse. Det innebär att behandling av personuppgifter, som utgångspunkt, är laglig vid genomförande av insatser utan behovsprövning.

Behandling av personuppgifter som avslöjar ras eller etniskt ursprung, politiska åsikter, religiös eller filosofisk övertygelse eller medlemskap i fackförening och behandling av genetiska uppgifter, biometriska uppgifter för att entydigt identifiera en fysisk person, uppgifter om hälsa eller uppgifter om en fysisk persons sexualliv eller sexuella läggning är emellertid enligt artikel 9 i EU:s dataskyddsförordningen endast tillåtet i vissa fall. Av artikel 9.2 h i EU:s dataskyddsförordning följer att behandling får ske om den är nödvändig av skäl som hör samman med förebyggande hälso- och sjukvård och yrkesmedicin, bedömningen av en arbetstagares arbetskapacitet, medicinska diagnoser, tillhandahållande av hälso- och sjukvård, behandling, social omsorg eller förvaltning av hälso- och sjukvårdstjänster och social omsorg och av deras system, på grundval av unionsrätten eller medlemsstaternas nationella rätt eller enligt avtal med yrkesverksamma på hälsoområdet och under förutsättning att de villkor och skyddsåtgärder som avses i artikel 9.3 i EU:s dataskyddsförordningen är uppfyllda. Av artikel 9.3 i EU:s dataskyddsförordningen följer att behandling av personuppgifter får ske för de ändamål som anges ovan

när uppgifterna behandlas av eller under ansvar av en yrkesutövare som omfattas av tystnadsplikt enligt unionsrätten eller medlemsstaternas nationella rätt eller bestämmelser som fastställs av nationella behöriga organ eller av en annan person som också omfattas av tystnadsplikt enligt unionsrätten eller medlemsstaternas nationella rätt eller bestämmelser som fastställs av nationella behöriga organ. Uppgifter om enskilda personliga förhållanden omfattas inom socialtjänstens verksamhet av sekretess respektive tystnadsplikt. Även om det är tillåtet att behandla vissa uppgifter ska dock alltid de grundläggande principerna för behandling i artikel 5 i EU:s dataskyddsförordningen beaktas.

Kompletterande bestämmelser på socialtjänstens område

För socialtjänsten finns även kompletterande bestämmelserna om personuppgiftsbehandling i lagen (2001:454) om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten (SoLPuL) och förordningen (2001:637) om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten (SoLPuF).⁹⁵

Av 6 § SoLPuL följer att personuppgifter bara får behandlas om behandlingen är nödvändig för att utföra en arbetsuppgift inom socialtjänsten. Vissa personuppgifter, bl.a. person- och samordningsnummer samt känsliga personuppgifter,⁹⁶ får emellertid enligt 7 § SoLPuL endast behandlas om uppgifterna lämnats i ett ärende eller är nödvändiga för verksamheten. Behandling av personnummer anses inom socialtjänsten vara nödvändigt för en säker identifiering.

Vidare följer av 12 § 1 SoLPuF att en kommunal myndighet får behandla personuppgifter för handläggning av ärenden om bistånd och annat stöd samt genomförande av beslut om bistånd, stödinsatser, vård och behandling samt annan social service som följer av bestämmelserna i socialtjänstlagen och 2 kap. 7 § befogenhetslagen. En kommunal myndighet får även, enligt 12 § 10 SoLPuF, behandla personuppgifter för tillsyn, uppföljning, utvärdering, kvalitetssäkring och administration av verksamheten.

⁹⁵ Socialdataskyddsutredningen har analyserat bestämmelserna i SoLPuL och SoLPuF och kommit till slutsatsen att de bestämmelser som reglerar vilka typer av behandlingar och vilka uppgifter SoLPuL och SoLPuF ska tillämpas på, inte behöver ändras med anledning av EU:s dataskyddsförordning (SOU 2017:66 s. 405 samt prop. 2017/18:171 s. 183 f.).

⁹⁶ Sådana personuppgifter som avses i artikel 9.1 i EU:s dataskyddsförordning. I fråga om behandling av känsliga personuppgifter med stöd av artikel 9.2 h i EU:s dataskyddsförordning får detta ske under förutsättning att kravet på tystnadsplikt i artikel 9.3 i förordningen är uppfyllt.

Utformningen av 12 § 1 SoLPuF återspeglar delvis bestämmelsen om dokumentation i 11 kap. 5 § SoL. Som framgår av avsnitt 17.5.1 föreslår dock utredningen att denna bestämmelse ska omformuleras till att gälla handläggning av ärenden som rör enskilda samt genomförande av insatser. Detta för att insatser som tillhandahålls utan behovsprövning ska omfattas av kravet på dokumentation. Som en följd av detta bör även 12 § 1 SoLPuF omformuleras så att den stämmer överens med kravet på dokumentation i 11 kap. 5 § SoL. Av bestämmelsen bör framgå att en kommunal myndighet får behandla personuppgifter för handläggning av ärenden som rör enskilda samt genomförande av insatser enligt socialtjänstlagen och servicetjänster enligt 2 kap. 7 § befogenhetslagen. Den nuvarande formuleringen ”handläggning av ärenden om bistånd och annat stöd” kommer därmed att omfattas av den nya formuleringen om handläggning av ärenden rörande enskilda.

Begreppet service används i ett antal bestämmelser i nuvarande socialtjänstlag. Utredningen har i avsnitt 6.2.3 föreslagit att begreppet inte ska föras över till den nya socialtjänstlagen. Utredningen har därför övervägt om begreppet service bör tas bort även i 12 § 1 SoLPuF. Bestämmelsen omfattar emellertid även servicetjänster enligt befogenhetslagen. I denna lag används inte begreppet insatser varför det finns en risk att genomförande av sådana servicetjänster skulle anses falla utanför bestämmelsens tillämpningsområde. Uttrycket service bör därför stå kvar i bestämmelsen men ändras till servicetjänster.

I privat verksamhet får personuppgifter enligt 18 § SoLPuF behandlas för dokumentation av sådan vård, behandling eller omsorg av enskilda som ges inom verksamheten. Personuppgifter får även behandlas för administrationen av verksamheten.⁹⁷ Den nuvarande lydelsen behöver således inte ändras för att omfatta även genomförande av insatser utan föregående individuell behovsprövning.

För behandling av personuppgifter vid en orosanmälan enligt 14 kap. 1 § SoL finns lagstöd i 6 § SoLPuL.

⁹⁷ Med privat verksamhet avses enligt 5 § SoLPuF yrkesmässig verksamhet som bedrivs av en juridisk eller fysisk person med tillstånd av Inspektionen för vård och omsorg enligt socialtjänstlagen (2001:453) eller enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade och sådan privat verksamhet inom socialtjänsten som i övrigt bedrivs enligt avtal med kommunen.

17.5.3 Kvalitet och uppföljning

Utredningens bedömning: Uppföljning är en förutsättning för att säkerställa att insatser utan föregående individuell behovsprövning är av god kvalitet. Det bör dock inte införas något krav på hur insatserna ska följas upp.

Av 3 kap. 3 § SoL följer att insatser inom socialtjänsten ska vara av god kvalitet. I förarbeten anges att en del av kvaliteten är att socialtjänsten använder sig av ett genomtänkt arbetssätt, vilket understryker behovet av uppföljning och utvärdering av insatser.⁹⁸ Vidare ska kvaliteten i verksamheten enligt samma bestämmelse systematiskt och fortlöpande utvecklas och säkras. Detta innebär, enligt förarbetena, att en uppföljning och utvärdering av verksamhetens kvalitet och resultat ska göras av socialnämnden.⁹⁹ Uppföljning är således ett led bland andra i arbetet med att säkra kvaliteten i verksamheten.

Av förarbetena till kvalitetsbestämmelsen följer att kravet på god kvalitet ska gälla både privat och offentlig verksamhet inom socialtjänsten och för såväl myndighetsutövning som övriga insatser.¹⁰⁰ Det övergripande ansvaret för att verksamheten är av god kvalitet och att kvaliteten följs upp vilar alltid på socialnämnden. Det innebär att socialnämnden även ansvarar för att kräva kvalitetsystem och kvalitetsuppföljning av de privata utförare som anlitas för att genomföra insatser utan behovsprövning.

Vidare ansvarar varje utförare, oavsett regi, för att verksamheten bedrivs enligt gällande lagstiftning. Det gäller även för utförare som tillhandahåller insatser utan behovsprövning. Således ansvarar även utförarna för att verksamheten är av god kvalitet och att kvaliteten följs upp.

Då socialtjänstlagen redan innehåller ett krav på god kvalitet samt då detta förutsätter uppföljning bedömer utredningen att det inte behöver införas någon särskild reglering avseende hur insatser utan behovsprövning ska följas upp. Såsom framgår av avsnitt 12.3.3 föreslår utredningen att det i kvalitetsbestämmelsen även ska införas ett uttryckligt krav på uppföljning.

⁹⁸ Prop. 1996/97:124 s. 52.

⁹⁹ Prop. 1997/98:113 s. 119.

¹⁰⁰ Prop. 1996/97:124 s. 51 och 176.

Systematisk uppföljning

Kvalitetsarbetet är i hög grad beroende av att uppföljning sköts på ett systematiskt sätt. Nyttan och användningen av systematisk uppföljning kan delas in i tre olika nivåer: individuell uppföljning, verksamhetsuppföljning och nationell uppföljning.

Grunden för systematisk uppföljning är insamling av uppgifter på individnivå. Det innebär bl.a. att brukare följs upp efter genomförda insatser för att ta reda på om insatserna har varit till nytta. När enskilda tar del av insatser utan behovsprövning kommer möjligheten till individuell uppföljning emellertid att bli något begränsad för socialnämnden. Detta eftersom nämnden inte är den som beviljar insatsen och därmed inte känner till vem eller vilka som tar del av dem. I dessa fall är det i stället utförarna som samlar in och sammanställer eventuella uppgifter på individnivå.

Insatser utan behovsprövning kan vara olika till sin natur och omfattning, vilket påverkar vad som behöver följas upp för att säkra god kvalitet. Exempelvis är det stor skillnad på vad som behöver följas upp vid insatser i form av rådgivning på telefon jämfört med insatser till barn med missbruksproblem och deras familjer. Vidare är det inte nödvändigt att alla typer av insatser följs upp med hjälp av uppgifter om enskildas personliga förhållanden. Socialnämnden har ett ansvar att säkerställa och kontrollera att lämplig uppföljning sker hos utföraren oavsett om den drivs i egen regi eller utförs av någon annan.

Utredningens bedömning är därför att det inte i lag bör regleras hur insatser utan behovsprövning ska följas upp. Det får i stället bestämmas med utgångspunkt i vilken insats det gäller, i vilken omfattning den tillhandhålls samt till vem insatsen riktar sig.

17.6 Utredningens förslag i förhållande till andra regelverk

17.6.1 Rätten till bistånd påverkas inte

Av 4 kap. 1 § SoL framgår att den som inte själv kan tillgodose sina behov eller kan få dem tillgodosedda på annat sätt har rätt till bistånd av socialnämnden för sin försörjning (försörjningsstöd) och för sin livsföring i övrigt. Syftet med bestämmelsen är att tillförsäkra den

enskilde en rätt till stöd och hjälp när han eller hon av olika skäl har behov av insatser från socialtjänsten.

Rätten till bistånd påverkas inte av att kommunen, i enlighet utredningens förslag, tillhandahåller insatser utan behovsprövning. Den enskilde har alltid rätt att få en ansökan om bistånd prövad. Socialnämnden kan i sådana fall inte nöja sig med att hänvisa den enskilde till sådana insatser som finns att tillgå utan behovsprövning, utan är skyldig att utreda och pröva den enskildes behov av stöd och hjälp på sedvanligt sätt. Däremot finns det inget som hindrar att socialnämndens behovsprövning och beslut mynnar ut i att den enskilde beviljas en insats som även kan erhållas utan behovsprövning.

Den enskilde ska dessutom informeras om möjligheten att ansöka om bistånd enligt 4 kap. 1 § SoL (se avsnitt 17.3.5).

17.6.2 Möjligheten att bevilja hemtjänst till äldre utan föregående behovsprövning behövs inte längre

Utredningens förslag: Bestämmelsen i nuvarande 4 kap. 2 a § socialtjänstlagen – som bl.a. anger att socialnämnden får erbjuda hemtjänst till äldre personer utan föregående behovsprövning – upphävs.

Sedan den 1 juli 2018 gäller, enligt 4 kap. 2 a § SoL, att socialnämnden utan föregående behovsprövning får erbjuda hemtjänst till äldre personer. Syftet är att ge de kommuner som så önskar möjlighet att bevilja äldre personer insatser inom äldreomsorg på ett enklare sätt och med större utrymme för delaktighet och självbestämmande.¹⁰¹

Med stöd av denna bestämmelse görs ingen föregående behovsprövning, men den enskilde förutsätts ansöka om hemtjänst hos socialnämnden som därefter fattar ett skriftligt beslut. Socialnämnden prövar om den enskilde uppfyller de kriterier som kommunen har fastställt i sina riktlinjer. Beslutet behöver endast innehålla information om de insatser som den enskilde önskar och som socialnämnden beviljar, t.ex. antal timmar hemtjänst, trygghetslarm eller matdistribution. Det blir sedan en fråga för den enskilde att tillsammans med utföraren bestämma hur insatserna ska genomföras inom

¹⁰¹ Prop. 2017/18:106 s. 1.

de angivna ramarna.¹⁰² Vid handläggningen gäller bestämmelserna om dokumentation i 11 kap. 5 och 6 §§ och 7 kap. 3 § SoL.

Utredningens bedömning är att syftet med 4 kap. 2 a § SoL uppfylls inom ramen för förslaget om insatser utan behovsprövning. Utredningens förslag är, till skillnad från 4 kap. 2 a § SoL, inte begränsat till äldre och kommunerna kan därför välja om hemtjänst ska erbjudas även till andra målgrupper, t.ex. personer som har en funktionsnedsättning. 4 kap. 2 a § SoL reglerar emellertid ett mer omfattande informationskrav än det utredningen föreslår. Den enskilde ska informeras om rätten att ansöka om bistånd enligt 4 kap. 1 § SoL, hur den enskilde kan påverka utformningen av en insats och hur den följs upp. Skälet för detta krav var enligt förarbetena att informationen var en förutsättning för att det enskildes självbestämmande och delaktighet skulle öka.¹⁰³ Inom ramen för utredningens förslag regleras att den enskilde ska informeras om rätten att ansöka om bistånd enligt 4 kap. 1 § SoL. En insats enligt 4 kap. 2 a § SoL förutsätter emellertid ett rambeslut vilket ska verkställas hos en utförare. Detta skiljer sig från utredningens förslag där den enskilde kan vända sig direkt till utföraren och på så sätt påverka utformningen. Utredningens förslag uppställer inte heller krav på information om hur insatsen följs upp.

För att skapa ett enhetligt regelverk och undvika delvis överlappande bestämmelser, anser utredningen att 4 kap. 2 a § SoL inte bör föras över till den nya socialtjänstlagen. I fråga om vilket krav på information som ska uppställas så är utredningens bedömning är att den enskildes självbestämmande och delaktighet kan öka även med utredningens förslag och att syftet med regleringen därför inte går förlorad även om utredningens förslag till informationsskyldighet inte är lika omfattande.

17.6.3 Möjligheten att tillhandahålla servicetjänster enligt befogenhetslagen bör finnas kvar

Utredningens bedömning: Möjligheten att tillhandahålla servicetjänster till äldre personer enligt lagen om vissa kommunala befogenheter ska finnas kvar.

¹⁰² Prop. 2017/18:106 s. 22.

¹⁰³ Prop. 2017/18:106 s. 21.

I 2 kap. 7 § befogenhetslagen anges att kommuner utan föregående individuell behovsprövning får tillhandahålla servicetjänster åt personer som har fyllt 68 år. Med servicetjänster avses tjänster som är avsedda att förebygga skador, olycksfall eller ohälsa och som inte utgör personlig omvårdnad. I förarbetena anges att det ska vara fråga om tjänster eller uppgifter som en yngre frisk person utan funktionshinder normalt kan utföra själv, exempelvis byta glödlampa eller tunga lyft.¹⁰⁴

I samband med införandet av bestämmelsen i 4 kap. 2 a § SoL om hemtjänst till äldre utan föregående behovsprövning, ifrågasatte Lagrådet om inte bestämmelserna i befogenhetslagen blev överflödiga i och med införandet av 4 kap. 2 a § SoL. Regeringen bedömde dock att bestämmelserna i befogenhetslagen skulle finnas kvar bl.a. med hänvisning till att servicetjänsterna har en delvis annan och snävare innebörd än hemtjänst enligt socialtjänstlagen.¹⁰⁵

I en kartläggning som Vinnova har gjort på regeringens uppdrag framkommer att en betydande andel av landets kommuner erbjuder någon form av servicetjänst. Det primära syftet beskrivs i kartläggningen vara att förebygga och minska antalet fallolyckor hos äldre och därmed undvika kostnader för vård och personligt lidande och problem. Enligt kartläggningen erbjuder samtliga av dessa kommuner tjänster som är förknippade med fallprevention från stegar eller andra redskap eller möbler inomhus, dvs. arbeten på högre höjd. Till exempel är byte av glödlampor och upphängning av gardiner något som erbjuds av alla kommuner. Tjänster såsom byte av säkringar, tavlor och liknande, nedtagning av saker från höga skåp, bära saker upp och ner för trappor eller stegar m.m. erbjuds av majoriteten av kommunerna. Åtgärder som syftar till att reducera risken att falla inkluderar även insatser såsom borttagning av mattor samt att fästa lösa sladdar. En stor andel av kommunerna erbjuder även att göra en översyn av olycksrisker i hemmet. En mindre andel av kommunerna erbjuder arbete utomhus inom ramen för servicetjänsten, såsom snöskottning, gräsklippning och annat trädgårdsarbete.¹⁰⁶

Utredningen konstaterar att servicetjänster enligt befogenhetslagen är ett område som ligger nära, och kompletterar, socialtjänstens verksamhet. I likhet med vad regeringen har anfört ovan samt vad

¹⁰⁴ Prop. 2005/06:115 s. 149.

¹⁰⁵ Prop. 2017/18:106 s. 16.

¹⁰⁶ Vinnova (2013), s. 25 och 28.

som framkommit i Vinnovas kartläggning, anser dock utredningen att servicetjänster har en delvis annan och snävare innebörd än insatser enligt socialtjänstlagen. Därför bör bestämmelserna i befogenhetslagen stå kvar oförändrade.

17.6.4 Vetenskap och beprövad erfarenhet

Såsom framgår av avsnitt 14 föreslår utredningen att verksamhet inom socialtjänsten, så långt det är möjligt och lämpligt, ska bedrivas i överensstämmelse med vetenskap och beprövad erfarenhet. Bestämelsen kommer att vara tillämplig även då kommunen tillhandahåller insatser utan behovsprövning, och kommer att omfatta såväl kommunala som privata utförare. Det innebär att kommunen, vid val av insatser och eventuella villkor för att kunna ta del av dessa, måste beakta vetenskap och beprövad erfarenhet. Det innebär även att utförarna ska beakta vetenskap och beprövad erfarenhet vid genomförande av insatser.

17.6.5 Rätten till fri rörlighet och likabehandling inom EU

Inom unionsrätten finns vissa grundläggande principer. Principerna om fri rörlighet och rätten till likabehandling är sådana. Principen om likabehandling innebär att unionsmedborgare som enligt artikel 24.1 i rörlighetsdirektivet uppehåller sig i en annan medlemsstat ska behandlas på samma sätt som värdlandets egna medborgare. Även familjemedlemmar som inte är medborgare i en medlemsstat, men som har uppehållsrätt eller permanent uppehållsrätt har rätt till likabehandling.¹⁰⁷ Genom Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 492/2011 av den 5 april 2011 om arbetskraftens fria rörlighet inom unionen har man velat kodifiera arbetstagares fria rörlighet inom unionen. Av artikel 7.1 följer likt rörlighetsdirektivet att arbetstagare ska åtnjuta samma sociala och skattemässiga förmåner som landets medborgare.

I fråga om utredningens förslag så innebär principen om likabehandling att kommunen inte får uppställa villkor som inskränker rät-

¹⁰⁷ Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/38/EG av den 29 april 2004 om unionsmedborgares och deras familjemedlemmars rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier (rörlighetsdirektivet).

ten till likabehandling. Till exempel kan det vara problematiskt att uppställa krav på folkbokföring eftersom en unionsmedborgare som uppfyller förutsättningarna för uppehållsrätt har rätt att vistas i Sverige och rätt till likabehandling även om han eller hon inte blivit folkbokförd. Kommunen måste således när den beslutar om villkor för deltagande i insatser beakta att dessa inte får begränsa principen om likabehandling och därmed den fria rörligheten.

17.6.6 Ingen konflikt med Sveriges internationella åtaganden

Utredningens bedömning: Utredningens förslag är förenliga med Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna, FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning och FN:s konvention om barnets rättigheter.

Europakonventionen

Sverige har ratificerat Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (europa-konventionen). Konventionen inkorporerades år 1995 i svensk rätt genom lagen (1994:1219) om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. Konventionen gäller således som svensk lag. Till konventionen hör även ett antal tilläggsprotokoll som utvidgar rättighetskatalogen. I konventionen finns bl.a. bestämmelser om rätt till skydd för privat- och familjeliv, rätt till en rättvis rättegång och förbud mot diskriminering.

Utredningens förslag i innebär att kommunerna får tillhandahålla insatser utan behovsprövning. Förslaget är inte avgränsat till vissa målgrupper eller på annat sätt utformat så att åtskillnad görs på grund av kön, ras, hudfärg, språk, religion, politisk eller annan åskådning, nationellt eller socialt ursprung, tillhörighet till nationell minoritet, förmögenhet, börd eller ställning i övrigt. Förslaget bedöms därför inte komma i konflikt med förbudet mot diskriminering. Däremot är det viktigt att kommunerna vid den praktiska tillämpningen inte utgår från stereotypa antaganden om olika gruppers behov eller förutsättningar. Förslaget bedöms inte heller komma i konflikt med

rätten till en rättvis rättegång då det inte medför någon civil rättighet eller skyldighet (se avsnitt 17.4). Vidare kan nämnas att förslaget inte begränsar rätten till bistånd enligt 4 kap. 1 § SoL. Beslut om sådant bistånd kommer även fortsättningsvis att kunna överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

Utredningens förslag innebär att barn som har fyllt 15 år, även utan vårdnadshavarens samtycke, ska kunna ta del av insatser utan behovsprövning. Det medför en inskränkning i vårdnadshavarens rätt till privat- och familjeliv. Såsom redovisas i avsnitt 17.3.4 bedömer utredningen att denna inskränkning är legitim och proportionerlig, samt att den därmed inte står i konflikt med konventionen. Utredningens förslag i övrigt, bl.a. om informationsskyldighet, möjlighet att överlämna viss myndighetsutövning och muntliga handläggning, bedöms inte komma i konflikt med europakonventionen.

Konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning

FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning gäller sedan 2009 i Sverige. Personer med funktionsnedsättning innefattar bl.a. personer med varaktiga fysiska, psykiska, intellektuella eller sensoriska funktionsnedsättningar, vilka i samspel med olika hinder kan motverka deras fulla och verkliga deltagande i samhället på lika villkor som andra. Konventionen beskriver vilka mänskliga rättigheter som personer med funktionsnedsättning har och vad som krävs för att inte kränka dessa rättigheter. Konventionen utgår från grundläggande principer som jämlikhet och icke-diskriminering.

Utredningens förslag innebär att utföraren ska informera den som vänder sig till verksamheten om möjligheten att ansöka om bistånd enligt 4 kap. 1 § SoL. Informationen ska lämnas på det sätt och i den utsträckning som är lämplig med hänsyn till den enskildes behov. För att uppfylla de krav som anges i konventionen måste informationen anpassas efter mottagarens individuella förutsättningar, t.ex. en kognitiv funktionsnedsättning.

I likhet med vad som anges ovan avseende europakonventionen, så är det utredningens bedömning att förslagen i detta avsnitt inte kommer i konflikt med konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning. Kommunerna är dock vid den praktiska

tillämpningen skyldiga att respektera, skydda, uppfylla och främja de rättigheter som följer av konventionen.

Barnkonventionen

Sedan den 1 januari 2020 är FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen) lag i Sverige.¹⁰⁸ I socialtjänstlagen finns sedan tidigare flera av barnkonventionens artiklar transformerade. Till exempel anges att vid åtgärder som rör barn ska barnets bästa beaktas (artikel 3) och att barn ska få relevant information (artikel 12). Vidare anges att barn ska få framföra sina åsikter och att dessa ska tillmätas betydelse i förhållande till barnets ålder och mognad (artikel 12). Av barnkonventionens artikel 2 följer vidare att alla barn har lika värde och ska tillförsäkras de rättigheter som anges i konventionen. Inget barn får således diskrimineras. Utredningens förslag innebär att barn som har fyllt 15 år, även utan vårdnadshavarens samtycke, ska kunna ta del av insatser utan behovsprövning. Syftet är att underlätta för barn att få det stöd och den hjälp de behöver. Genom förslaget ökar möjligheterna till självbestämmande för barn i åldern 15–18 år. Utredningen bedömer att detta ligger i linje med barnkonventions intentioner. Då utredningens förslag är en befogenhet innebär det att det kommer variera från kommun till kommun om och i så fall vilken eller vilka insatser kommer tillhandahållas utan vårdnadshavarens samtycke. Att sättet ett barn få ta del av en insats kan skilja sig mellan kommuner innebär enligt utredningens bedömning inte att förslaget inte tillförsäkrar barn de rättigheter som anges i konventionen. Inget barn får emellertid när denne tar del av en insats diskrimineras.

¹⁰⁸ Lag (2018:1197) om Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter.

17.6.7 Avgifter och mervärdesskatt

Utredningens bedömning: Bestämmelserna i nuvarande 8 kapitlet socialtjänstlagen, som reglerar kommunens möjligheter att ta ut ersättning för stöd- och hjälpinsatser, är tillämpliga då kommunen tillhandahåller insatser utan föregående individuell behovsprövning.

Insatser som tillhandahålls utan föregående individuell behovsprövning omfattas av mervärdesskattelagens undantag för social omsorg.

Kommunen får ta ut avgifter

I 8 kap. SoL regleras kommunens möjligheter att ta ut ersättning för stöd- och hjälpinsatser. Bestämmelserna utgår från vissa angivna insatser men förutsätter inte att dessa har föregåtts av individuell behovsprövning. Bestämmelsen i 8 kap. 1 § andra stycket SoL avser sådana situationer då ett barn *genom socialnämndens försorg* får vård i ett annat hem än det egna – vilket i och för sig får antas förutsätta att socialnämnden har beslutat om eller lämnat medgivande till vården – men utredningens förslag omfattar inte vård av barn utanför det egna hemmet (se avsnitt 17.3.3) och bestämmelsen blir således inte heller aktuell. Utredningen bedömer därför att bestämmelserna i 8 kap. SoL, i relevanta delar, kan tillämpas på insatser som tillhandahålls utan föregående individuell behovsprövning.

Undantag från skatteplikt

Enligt 3 kap. 4 § första stycket mervärdesskattelagen (1994:200), förkortad ML, undantas från skatteplikt bl.a. omsättning av tjänster som utgör social omsorg samt tjänster av annat slag och varor som den som tillhandahåller omsorgen omsätter som ett led i denna. Med social omsorg förstås enligt 3 kap. 7 § ML offentlig eller privat verksamhet för barnomsorg, äldreomsorg, stöd och service till vissa funktionshindrade och annan jämförlig social omsorg.

I svensk praxis har förutsättningarna för undantag från skatteplikt tolkats så att den bedrivna verksamheten ska ha någon form av anknytning till en offentligrättslig reglering och att förekomsten av

individuell behovsprövning är ett betydelsefullt moment vid bedömningen.¹⁰⁹ Den omständigheten att individuell behovsprövning saknas hindrar däremot inte i sig att det kan vara fråga om social omsorg i de aktuella bestämmelsernas mening. Av betydelse för bedömningen är även att verksamheten finansieras, åtminstone till någon del, med offentliga medel, direkt eller indirekt.¹¹⁰

Utredningens förslag innebär att kommunen får tillhandahålla insatser utan behovsprövning. De insatser som kommunen kommer att tillhandahålla ändrar dock inte karaktär och får inte heller något annat syfte än de insatser som tillhandahålls efter individuell behovsprövning enligt 4 kap. 1 § SoL. Tvärtom kan exakt samma insatser komma att tillhandahållas med eller utan föregående behovsprövning. Insatserna kommer även fortsättningsvis att vara ett kommunalt ansvar och finansieras med kommunala medel. Utredningen bedömer därför att även insatser som tillhandahålls enligt den nya bestämmelsen omfattas av mervärdesskattelagens undantag för social omsorg.

17.6.8 Konkurrensfrågor

Utredningens bedömning: Utredningens förslag står inte i konflikt med konkurrenslagen.

Vilka insatser som en kommun väljer att tillhandahålla, på vilket sätt detta sker och vilka avgifter som tas ut kan vara av betydelse för privata företag. Tjänstesektorn är en viktig marknad och det finns i dag företag som tillhandahåller sådana tjänster som liknar de insatser som socialtjänsten kan tillhandahålla. Tydligast blir detta kanske i fråga om hemtjänst i form av matdistribution och städhjälp. I och med utredningens förslag kommer dessa insatser att kunna tillhandahållas utan behovsprövning om kommunen bestämmer det. En fråga som uppkommit är hur detta förhåller sig till konkurrenslagstiftningen.

Kommunen har ett i lag uttalat uppdrag att svara för socialtjänsten inom sitt område, och därmed ett ansvar att svara för bl.a. omsorg och service, upplysningar, råd, stöd och vård till familjer och enskilda som behöver det (3 kap. 1 § SoL).

¹⁰⁹ Se t.ex. RÅ 2003 ref. 21 och RÅ 2006 not. 93.

¹¹⁰ Se t.ex. RÅ 2009 ref. 95, RÅ 2010 ref. 94 och HFD 2011 ref. 9.

Att kommunen inom ramen för sin socialtjänst tillhandahåller insatser som liknar tjänster som det även finns en marknad för innebär inte att det är otillåtet för kommunen att tillhandahålla dem. Inte heller om tillhandahållandet av insatser kan komma att påverka konkurrensen på marknaden innebär det per automatik att sådan verksamhet ska anses otillåten.

Utredningens förslag innehåller inte några ställningstaganden beträffande hur den kommun som vill tillhandahålla insatser utan behovsprövning ska göra detta. Det kan således ske genom att kommunen upphandlar tjänsten, att den tillhandhålls inom ramen för ett valfrihetssystem eller att den utförs i kommunens egen regi. Detta är ingen skillnad i förhållande till vad som gäller redan i dag vid insatser som tillhandhålls efter sedvanlig biståndsprövning enligt 4 kap. 1 § SoL.

Inte heller i fråga om avgifter tar utredningen ställning till om några sådana ska tas ut eller vilka belopp de ska uppgå till. Bestämmelserna om avgifter i 8 kap. SoL är tillämpliga även på insatser som tillhandahålls utan behovsprövning. Enligt 8 kap. 2 § SoL får kommunen för bl.a. hemtjänst och vissa andra insatser ta ut skälig avgift som inte överstiger kommunens självkostnader.

Konkurrensbegränsade offentlig säljverksamhet

I 3 kap. 27 § konkurrenslagen (2008:549), förkortad KonkL, finns regler om konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet (KOS). Enligt bestämmelsen kan domstol förbjuda bl.a. kommuner att i en säljverksamhet tillämpa ett *förfarande* som snedvrider eller hämmar förutsättningarna för en effektiv konkurrens på marknaden, om förfarandet inte är försvarbart från allmän synpunkt. Ett förfarandeförbud syftar till att hindra det allmänna från att inom en i övrigt kompetensenlig verksamhet använda beteenden som verkar konkurrensbegränsande.

En kommun kan även utifrån samma förutsättningar som ovan förbjudas att bedriva en *viss säljverksamhet*. En sådan verksamhet får dock inte förbjudas, om den är förenlig med lag. Ett verksamhetsförbud tar sikte på att en offentlig aktör säljer något snarare än *hur* detta går till.

En viktig skillnad mellan förfarandeförbud och verksamhetsförbud är att ett förfarande inte behöver vara oförenligt med lag för att

kunna förbjudas. Således kan ett förfarande förbjudas även om kommunen tillämpar det inom ramen för en verksamhet som ligger inom den kommunala kompetensen. Det avgörande är hur förfarandet påverkar konkurrensen och om det kan anses försvarbart ur allmän synpunkt. Strider förfarandet mot lag, annan författning eller bindande direktiv som bolagsordning eller ägardirektiv kan det inte anses försvarbart. Om förfarandet motsatsvis är en direkt effekt eller ofrånkomlig följd av lag ska det i stället anses försvarbart och konfliktlösningensregeln blir då inte tillämplig.¹¹¹ Ett exempel torde vara då en kommun på en öppen marknad tillhandahåller en tjänst och tillämpar självkostnadsprincipen. Ur ett konkurrensperspektiv kan det innebära otillåten underprissättning. Det skulle i sig kunna vara ett förfarande som snedvrider eller hämmar konkurrensen. Men då underprissättningen är en direkt följd av att kommunen måste förhålla sig till självkostnadsprincipen är det allmänt försvarbart och kan inte angripas med konfliktlösningensregeln, så länge tjänsten som erbjuds ligger inom den kommunala kompetensen.¹¹²

I fråga om verksamheter som ingår i det kommunala uppdraget kan dessa inte förbjudas även om de skulle begränsa konkurrensen. Myndighetsutövning omfattas inte heller av begreppet säljverksamhet.¹¹³

Socialtjänsten är en del av det kommunala uppdraget och kommunen har tydligt stöd i lag för att tillhandahålla insatser i syfte att enskilda ska få det stöd och den hjälp som de behöver. Att kommunen enligt utredningens förslag ska få tillhandahålla insatser utan behovsprövning förändrar inte detta. Det är fortsatt den enskildes behov av en insats som ska tillgodoses. En skillnad är dock att det vid insatser utan behovsprövning är den enskilde själv som bedömer om denna har behov av insatsen. Det är emellertid fortfarande samma obligatoriska uppgift som ska lösas. Det torde därför inte kunna bli fråga om något verksamhetsförbud. I fråga om förfarandeförbud går det enligt utredningens bedömning inte att utesluta att ett sådant förbud skulle kunna beslutas. Det beror dock på hur den enskilda kommunen valt att tillhandahålla insatser och till vilken avgift.

Utredningens förslag hindrar inte att en enskild kommun tillhandahåller vissa insatser i stor omfattning. Att en kommun skulle tillhandahålla insatser i sådan omfattning och på sådant sätt att mark-

¹¹¹ Prop. 2008/09:231 s. 37 f.

¹¹² Sjöberg (2018), s. 36 f.

¹¹³ Konkurrensverket (2019) s. 14 ff.

naden påverkas – t.ex. genom att erbjuda matdistribution eller städhjälp till samtliga kommunmedlemmar – framstår dock som orealistiskt och får anses vara ett teoretiskt problem som faller på sin egen orimlighet. Om kommunerna avgränsar insatserna till en eller flera målgrupper, vilket torde vara det vanliga, måste kommunen även förhålla sig till den i kommunallagen reglerade likställighetsprincipen. Kommunen kan inte tillhandahålla insatserna matdistribution och städhjälp till en viss grupp om det inte finns sakliga skäl som motiverar det.

För de kommuner som väljer att anlita privata utförare kommer konkurrenssituationen för de privata företagen inte att förändras på annat sätt än att de får delta i kommunernas anbudsfordranden eller LOV-system, dvs. på samma sätt som redan sker i dag.

17.7 Risker och farhågor

17.7.1 Överkonsumtion och ökade kostnader

En del av de kommuner som tidigare har erbjudit insatser utan behovsprövning har avbrutit verksamheten till följd av överkonsumtion och ökade kostnader (se avsnitt 17.2.3). Det gäller bl.a. Uppsala kommun, som vid en utvärdering av sin verksamhet inom hemtjänsten kunde konstatera att kostnadsökningen till stor del berodde på att fler personer i åldern 65–79 år erhöll social samvaro, att personer i vissa fall fick hjälp med insatser som de annars skulle klara själva samt att kommunen använde s.k. rambeslut där utföraren ofta utförde och debiterade för insatser utöver den biståndsbedömda tiden. Andra kommuner som utredningen har varit i kontakt med har dock inte kunnat se att verksamheten lett till överkonsumtion eller ökade kostnader.

Orsaken till att vissa kommuner har fått ökade kostnader tycks vara de olika systemens utformning (se avsnitt 17.2.3). Till exempel kan risken för överkonsumtion antas vara mindre vid sådana insatser som är kopplade till ett specifikt problem eller en konkret situation, såsom missbruksvård eller stöd och hjälp vid våld i nära relationer. Omvänt kan risken för överkonsumtion antas vara större vid insatser som inte har någon sådan koppling, t.ex. matdistribution eller städhjälp.

De kommuner som överväger att tillhandahålla insatser utan föregående individuell behovsprövning, bör därför noga överväga vilka insatser som är lämpliga att tillhandahålla, insatsernas omfattning, vilka eventuella villkor som bör gälla för att kunna ta del av en viss insats, om den enskilde ska betala någon avgift samt även systemet för utförarnas debitering. Kommunerna kan även välja att stegvis införa verksamheter som tillhandahåller insatser utan behovsprövning för att lättare kunna överblicka konsekvenserna av den utformning man valt.

Vidare bör kommunerna väga fördelarna med tidiga och förebyggande insatser mot risken för att det senare uppkommer behov av mer omfattande och resurskrävande insatser. Här bör framhållas att flera kommuner har beskrivit att de genom insatser utan behovsprövning har kunnat nå grupper som annars har varit svåra att nå. Till exempel har de samverkande kommunerna som beskrivs i avsnitt 17.2.2, genom att erbjuda behandlingshem med öppet intag, lättare kunnat nå missbrukande kvinnor med barn. Tidiga insatser kan således minska behovet av mer omfattande och resurskrävande framtida insatser. Det gäller inte minst då socialtjänsten genom stöd och hjälp till föräldrar kan motverka att barn far illa eller behöver insatser för egen del.

Jämförelse med de kostnadsökningar som uppkommit till följd av digitala vårdtjänster inom hälso- och sjukvården

En farhåga som har framförts till utredningen är att mer lättillgängliga insatser inom socialtjänsten kan medföra ökade kostnader likt de som drabbat regionerna till följd av digitala vårdtjänster.

Inom hälso- och sjukvården finns en lagstadgad *valmöjlighet* avseende öppen vård i 9 kap. 1 § patientlagen (2014:821). Denna innebär att det är möjligt att välja offentligt finansierad vård i hela landet. En patient som omfattas av en regions ansvar för hälso- och sjukvård ska alltså inom eller utom denna region få möjlighet att välja utförare av offentligt finansierad öppen vård. När en patient söker vård utanför sin hemregion ersätts vårdregionen som huvudregel av patientens hemregion. I riksavtalet för utomlänsvård regleras formerna för utomlänssättning för vård finansierad av regionerna. Riksavtalet är beslutat av SKR och samtliga regioner har förbundit sig att följa avtalet.

När det gäller digitala vårdtjänster i primärvården har SKR rekommenderat regionerna att godkänna och tillämpa en särskild utom-

länsersättning. Bakgrunden till detta är att en betydande del av de digitala läkarbesöken i primärvården i dag erbjuds av två privata enheter, vilka är underleverantörer till två privata vårdcentraler i Region Jönköpings län. De digitala tjänsterna används dock i hela landet. För de patienter som inte är bosatta i Region Jönköpings län skickas utomlänsfaktura till hemregionen i enlighet med riksavtalet. Efter att vissa regioner ifrågasatte om det fakturerade priset var rimligt då det motsvarade ett fysiskt läkarbesök i primärvården, har SKR beslutat att rekommendera en ny utomlänsersättning för digitala tjänster i primärvården.

När en patient söker utomlänsvård betalar patienten vårdregionens patientavgift. När vårdregionen fakturerar hemregionen dras patientavgiften av från priset. Detta innebär att hemregionen får betala mer per besök ju lägre patientavgiften är i vårdregionen. Om vårdkontakten är avgiftsfri får hemregionen betala hela utomlänsersättningen.

Enligt SKR finns det mycket som talar för att avgiften för digitala vårdkontakter, som är tillgängliga och gränslösa, har större betydelse än vid fysisk vård. I synnerhet för normalfriska, tillfälligt sjuka personer. Att valet faller på en vårdgivare som kan tillhandahålla en avgiftsfri tjänst är högst sannolikt. Enligt SKR visar statistiken över utomlänskontakter i den digitala vården att konsumtionen av vård är betydligt högre bland 19-åringar (som har avgiftsfrihet) jämfört med 20-åringar (som betalar avgift). Avgiftsfrihet för digitala vårdkontakter kan vidare innebära en risk för ökad konsumtion av vård som kanske inte är helt motiverad av medicinska skäl. Mot denna bakgrund anser SKR att det finns goda skäl för att rekommendera samtliga regioner att tillämpa en lägsta patientavgift på 100 kronor vid digitala vårdkontakter.

Patientens lagstadgade valmöjlighet innebär att regionen är ersättningskyldiga i förhållande till varandra för de besök som den enskilde gör utanför hemregionen. Detta system skiljer sig från det inom socialtjänsten, där det inte finns någon motsvarande lagstadgad valmöjlighet och inte heller något motsvarande ersättningssystem mellan kommunerna. Inom socialtjänsten ansvarar den kommun som beslutar om eller – med stöd av utredningens förslag – tillhandahåller insatser också för de kostnader som är förknippade med insatserna. Med andra ord är inte systemen jämförbara. Det går därför inte att

dra några slutsatser om tänkbara kostnadseffekter enbart med ledning av regionernas erfarenheter.

Vidare bör nämnas att den kostnadsökning som uppkommit för regionerna är kopplad till att det varit fråga om just digitala vårdtjänster som är obegränsade, lätt tillgängliga i hela landet och som inledningsvis även var kostnadsfria. Att de inledningsvis var kostnadsfria för patienten innebar än högre kostnader för hemregionen.

17.7.2 Undanträngning

En annan farhåga som har framförts till utredningen är att resursstarka grupper kan antas ta del av insatser utan behovsprövning i större utsträckning än resurssvaga grupper.

Socialtjänstens målgrupp innefattar enskilda med olika typer av behov och med varierad tillgång till egna resurser. Rätten till stöd och hjälp är dock densamma och utredningens förslag innebär ingen förändring i detta avseende. Nuvarande system där den enskilde har rätt att ansöka om bistånd kommer finnas kvar. Den enskilde ska således få det stöd och den hjälp som han eller hon behöver. Däremot anser utredningen att det spelar mindre roll *hur* insatserna erbjuds.

För att nå olika grupper kan det finnas anledning att erbjuda insatser på olika sätt. Även om resursstarka grupper skulle ta del av insatser utan behovsprövning i större utsträckning, måste det inte innebära att de tränger undan andra grupper. Till exempel har socialtjänsten, i kommuner som har tillhandahållit insatser utan behovsprövning, haft lättare att nå grupper som den annars har haft svårt att nå. Det gäller t.ex. missbrukande kvinnor med barn, nyanlända och personer med psykisk funktionsnedsättning, dvs. grupper som generellt sett anses resurssvaga.

För att det ska röra sig om undanträngning måste en grupp dessutom få fördelar på en annan grupps bekostnad. En sådan situation skulle kunna uppstå om t.ex. resursstarka grupper överkonsumerar insatser utan behovsprövning i sådan omfattning att det inte finns tillräckligt med resurser kvar till andra grupper. Eftersom den enskilde emellertid har en lagstadgad rätt till bistånd, ska hans eller hennes behov tillgodoses oavsett resursbrist. Vid ett sådant scenario skulle socialtjänsten i praktiken bli tvungen att omfördela sina resurser. Det skulle t.ex. kunna medföra att socialtjänsten måste ägna

mindre tid åt uppsökande verksamhet eller begränsa öppettiderna på socialkontoret, vilket i förlängningen riskerar att drabba resurssvaga grupper.

De kommuner som överväger att tillhandahålla insatser utan föregående individuell behovsprövning bör, såsom anförts ovan, beakta risken för undanträngning och noga överväga vilka behov som är lämpliga att tillgodose på detta sätt, insatsernas omfattning, vilka eventuella villkor som bör gälla för att kunna ta del av en viss insats, om den enskilde ska betala någon avgift samt även systemet för utförarnas debitering. På så sätt kan risken för undanträngning minska. Genom att kommunerna planerar sina insatser kan risken för undanträngning också minska avsevärt (se avsnitt 10). Kommunerna bör enligt utredningens mening i möjligaste mån försöka undvika undanträngning. För att verksamheten ska bli ändamålsenlig krävs även att kommunen följer upp insatserna.

17.7.3 Barn som far illa eller riskerar att fara illa

Genom att tillhandahålla insatser utan behovsprövning, t.ex. föräldragrupper och riktat föräldrastöd, kan föräldrar få stöd och hjälp på fler sätt än i dag. För en del familjer kan dessa insatser vara tillräckliga, medan det för andra finns anledning att närmare utreda behovet av ytterligare insatser för både barn och föräldrar. En farhåga som har framförts till utredningen är att socialtjänsten inte kommer att få kännedom om barn som far illa eller riskerar fara illa när dessa i stället vänder sig direkt till en utförare.

Det bör därför understrykas att även utförare omfattas av skyldigheten i 14 kap. 1 § SoL att genast anmäla till socialnämnden om de i sin verksamhet får kännedom om eller misstänker att ett barn far illa, s.k. orosanmälan. Om det finns oro för ett barn så ska detta anmälas. Den utförare som föräldrarna möter i verksamheten bör dessutom, inom ramen för sin professionella roll, kunna vägleda föräldrarna och informera om möjligheten att vända sig till socialförvaltningen för att få sina behov utredda.

När socialtjänsten får kontakt med en familj kan den inte utan vidare hänvisa till insatser som tillhandahålls utan föregående individuell behovsbedömning. Detta då socialtjänsten enligt 11 kap. 1 § SoL

är skyldig att inleda utredning om den får kännedom om något som kan föranleda någon åtgärd av socialtjänsten.

För de familjer som har varit i kontakt med socialtjänsten för att sedan ta del av insatser utan behovsprövning finns det inte heller något som hindrar att föräldrarna och socialtjänsten kommer överens om att de ska ha en förnyad kontakt efter att föräldrarna tagit del av en sådan insats.

17.7.4 Jämlikhet och icke-diskriminering

Med en jämlik socialtjänst avses att alla medborgare ska vara lika inför lagen och ha samma rättigheter oavsett etnicitet, tro, utseende, sexuell läggning, klasstillhörighet och status, åsikt, funktionsnedsättning, kön etc.

Utredningens förslag om insatser utan behovsprövning är inte avgränsat till några särskilda målgrupper. Någon åtskillnad görs alltså inte i fråga om de grunder som anges ovan. Däremot medger det att kommunerna kan avgränsa insatser till särskilda målgrupper.

Till exempel kan kommunen uppställa villkor om att vissa insatser bara ska tillhandahållas äldre personer som har uppnått en viss ålder. Enligt diskrimineringslagen (2008:567), förkortad DL, är det förbjudet att diskriminera någon på grund av ålder. Av 2 kap. 13 b § DL följer emellertid att förbudet inte hindrar tillämpning av bestämmelser i lag som föreskriver viss ålder, eller annan särbehandling på grund av ålder om särbehandlingen har ett berättigat syfte och de medel som används är lämpliga och nödvändiga för att uppnå syftet. Vidare följer det av förarbetena att hänsynstagande till ålder i vissa fall måste anses befogat, bl.a. mot bakgrund av att behovet av skydd, stöd och omsorg i regel skiljer sig åt beroende på vilken ålder man befinner sig i. Det finns således situationer där särbehandling på grund av ålder måste anses vara berättigad. Vid fastställande av ett sådant villkor måste kommunen emellertid överväga om en särbehandling på grund av ålder har ett berättigat syfte och att de medel som används är lämpliga och nödvändiga för att nå syftet. Det åldersrelaterade villkoret ska således framstå som proportionerligt i förhållande till syftet.

På motsvarande sätt kan kommunen komma att uppställa villkor om att vissa insatser bara ska tillhandahållas flickor eller pojkar

respektive kvinnor eller män. Det skulle t.ex. kunna röra sig om insatser som riktar sig till kvinnor som utsätts för mäns våld eller till män som slår kvinnor. Enligt 2 kap. 13 a § DL hindrar inte förbudet mot diskriminering som har samband med kön att kvinnor och män behandlas olika, om det har ett berättigat syfte och de medel som används är lämpliga och nödvändiga för att uppnå syftet.

17.7.5 Likvärdighet över landet

Då utredningens förslag är en befogenhet innebär det att sättet att tillhandahålla insatser kommer skilja sig åt mellan landets kommuner. En insats som i en kommun är tillgänglig utan behovsprövning kommer inte vara det i en annan. I den andra kommunen kommer den enskilde behöva ansöka och få sitt behov av insatsen prövad.

Att socialtjänsten är likvärdig innebär emellertid enligt utredningen inte att allt måste göras lika över landet. Avgörande för likvärdigheten är att den enskilde ska kunna få sina behov tillgodosedda oavsett var i landet han eller hon befinner sig. Insatserna ska dessutom vara av god kvalitet.

Som en jämförelse kan nämnas att det inom skolans område finns ett krav på likvärdighet inskrivet i skollagen.¹¹⁴ Likvärdighet innebär enligt förarbetena att de fastställda målen kan nås på olika sätt beroende på lokala behov och förutsättningar. Kvaliteten i verksamheten ska dock ha lika hög nivå oavsett var i landet verksamheten bedrivs.¹¹⁵

Vidare anförde Ansvarskommittén i sitt delbetänkande att likvärdighet för det första inte är detsamma som likhet. För det andra kan likvärdiga resultat åstadkommas med olika medel och metoder. Det kan ibland finnas ett utrymme för lokala och regionala prioriteringar och ännu mer utrymme för att organisera verksamhet efter lokala förutsättningar och önskemål utan att principen om likvärdighet rubbas. Detta är en av tankarna bakom användningen av ramlagstiftning.¹¹⁶

Att socialtjänsten är likvärdig är således nödvändigtvis inte detsamma som att socialtjänsten i alla avseenden är likadan över hela landet. Snarare handlar likvärdighet om att socialtjänsten i alla kommuner ska erbjuda insatser av god kvalitet som tillgodoser den enskildes behov. Enligt utredningens förslag i avsnitt 14 ska socialtjäs-

¹¹⁴ 1 kap. 9 § skollagen (2010:800).

¹¹⁵ Prop. 2009/10:165 s. 229.

¹¹⁶ SOU 2003:123 s. 103.

tens verksamhet även, så långt det är möjligt och lämpligt bedrivs i överensstämmelse med vetenskap och beprövad erfarenhet, vilket ökar förutsättningarna för likvärdighet över landet.

Att kommunerna tillhandahåller insatser på olika sätt är av underordnad betydelse för likvärdigheten, så länge den enskilde faktiskt får sina behov tillgodosedda.

17.7.6 Oseriösa utförare

Med undantag för uppgifter som innefattar myndighetsutövning, får en kommun redan i dag överlämna till en privat utförare att utföra de uppgifter och insatser som socialnämnden ansvarar för. Kommunen kan välja att upphandla utförandet av tjänsten eller att den tillhandahålls inom ramen för ett valfrihetssystem. Kommunen kommer fortsatt vara huvudman för verksamheten. Detta är ingen skillnad i förhållande till vad som redan gäller i fråga om insatser som tillhandhålls efter biståndsprövning enligt 4 kap. 1 § SoL.

Vid anlitan av aktörer med vinstintresse kan det finnas viss risk för att den privata utföraren, i syfte att hålla nere kostnaderna, skär ner på kvalitet, sänker personaltäthet eller utformar sina insatser så att de drar till sig brukare som är förknippade med låga kostnader. Det finns också en risk för att utföraren lämnar oriktiga uppgifter i sin redovisning till kommunen och t.ex. uppger att man utfört mer arbete än vad man faktiskt gjort. Fråga är om denna risk kan anses öka med anledning av att kommunerna får erbjuda insatser utan behovsprövning.

Enligt utredningens uppfattning torde inte sättet att tillhandahålla insatserna på – med eller utan föregående behovsprövning – i sig påverkar utförarens möjlighet till vinst eller insatsernas kvalitet. Däremot får det anses finnas en ökad risk i förhållande till de insatser eller verksamheter där den enskilde är anonym, eftersom kommunen inte kommer kunna kontrollera vem som faktiskt deltagit i insatsen.

Utredningen om organiserad och systematisk ekonomisk brottslighet mot välfärden identifierade i sitt arbete ett antal riskfaktorer såväl i de utsatta välfärdssystemen som vid bekämpandet av brott mot dessa system. Tre övergripande riskfaktorer lyftes fram i betänkandet. En av dessa riskfaktorer var de utbetalande aktörernas beslutsunderlag. Utredningen menade att förutsättningarna för att inhämta

och kontrollera lämnade uppgifter i många fall inte är ändamålsenliga och väl avvägda och att det därför finns risk att beslut om ersättningar från välfärdssystemen blir felaktiga eftersom de fattas på felaktiga beslutsunderlag. Detta gäller särskilt uppgifter om företag. I betänkandet poängteras därför att det är angeläget att författningarna är utformade så att myndigheterna kan bedriva en ändamålsenlig kontrollverksamhet. Med kontroll avses förebyggande och upptäckande åtgärder, såväl i beslutsprocessen som därefter, som leder till att risker för felaktiga beslut och utbetalningar minskar. En förutsättning som lyfts fram för att de utbetalande aktörerna ska kunna vidta en effektiv och rättssäker kontroll är också att det finns möjligheter att automatiserat behandla personuppgifter för kontrolländamål.¹¹⁷

I fråga om kommuner så ska de enligt 10 kap. 8 § KL kontrollera och följa upp de verksamheter som utför socialtjänst på uppdrag av kommunen. Kommunen har ett ansvar för att dess verksamheten sköts på ett ändamålsenligt och utifrån ekonomisk synpunkt tillfredställande sätt.¹¹⁸ Oavsett på vilket sätt insatserna tillhandahålls, ansvarar kommunen alltså för att formulera tydliga villkor för utförandet av insatserna. Med tydliga villkor kan kommunen begränsa och minska risken för felanvändning och missbruk. Kommunen bör även följa upp att de privata utförarna utför sitt uppdrag i enlighet med villkoren samt säkerställa att den redovisning som ligger till grund för utbetalning av ersättning utgör ett tillfredställande underlag. I fråga om insatser eller verksamheter där den enskilde är anonym kommer inte någon personnummerbaserad uppföljning att kunna genomföras. Det innebär en risk. Det är kommunen som själv beslutar ifall man vill tillhandahålla sådana insatser eller verksamheter och i så fall i vilken omfattning. Vid införandet av sådana insatser eller verksamheter bör kommunen således väga denna risk i fråga om kontroll av verksamheten mot ändamålet med att kunna tillhandahålla insatser där den enskilde kan vara anonym.

Om kommunen finner att en verksamhet generar högre kostnader än planerat eller inte ger den effekt som är tänkt kan kommunen utifrån utredningens förslag dra in eller begränsa tillgången till insatser utan behovsprövning. För att detta ska kunna ske när kommunen anlitar en privat utförare förutsätter det dock att kommunen

¹¹⁷ SOU 2017:37 s. 25 ff. och 376 ff.

¹¹⁸ Kommunens revisorer kommer varje år att i enlighet med 12 kap 1 § KL pröva om kommunen gör det.

reglerat förutsättningarna för det i avtalet mellan kommunen och den privata utföraren. Som utgångspunkt sker detta i fråga om avtalets längd och omfattning samt eventuell möjlighet till förlängning.

För det fall att den som anförtrotts uppdraget skulle missköta detta och därför borde fråntas uppgiften kommer återkallandet att vara beroende av en tolkning av bestämmelserna i avtalet om vad som ska gälla. Det är således angeläget att det i avtalet också finns tydliga bestämmelser om under vilka förutsättningar detta kan hävas, dvs. uppdraget återkallas.¹¹⁹

17.8 Nationell uppföljning och utvärdering

Utredningens bedömning: Regeringen bör ge lämplig myndighet i uppdrag att följa upp och utvärdera arbetet med den föreslagna bestämmelsen om att insatser får tillhandahållas utan föregående individuell behovsprövning.

Kommunernas nya befogenhet att erbjuda enskilda insatser bör följas upp och utvärderas på nationell nivå. Syftet med uppföljningen och utvärderingen bör vara att beskriva och analysera tillämpningen av de nya bestämmelserna, resultaten för enskilda och kommuner samt andra erfarenheter som kan vara till stöd för det fortsatta arbetet med insatser som tillhandhålls utan individuell behovsprövning. Uppföljningen och utvärderingen bör ge regeringen möjlighet att bedöma utfallet av lagändringarna och kommunerna underlag för att använda befogenheterna i enlighet med de mål och krav som gäller inom socialtjänsten.

Uppföljningen och utvärderingen bör visa i vilken utsträckning som kommunerna använder den nya befogenheten, vilka insatser som ges och till vilka dessa erbjuds.

Vidare bör resultaten av insatserna belysas och sättas i relation till kommunernas syften med att erbjuda dem. I den mån det är möjligt bör resultaten jämföras med vad som uppnås i kommuner där insatser inte erbjuds utan individuell behovsprövning i samma utsträckning, bl.a. när det gäller möjligheterna att erbjuda tidiga och förebyggande insatser. I vilken utsträckning som det är kostnadseffektivt

¹¹⁹ Jfr prop. 2018/19:43 s. 71 f.

att erbjuda insatser utan individuell behovsprövning behöver beskrivas och analyseras särskilt.

Det är viktigt att uppföljningen och utvärderingen också uppmärksammar andra erfarenheter av arbetet med att erbjuda och utföra insatser utan individuell behovsprövning i förhållande till socialtjänstens ansvar och mål. Insatser utan individuell behovsprövning har hittills bara i begränsad utsträckning kunnat erbjudas i Sverige och det saknas därför kunskap inom viktiga områden om hur kommunerna på ett framgångsrikt sätt kan arbeta med sådana insatser. Det handlar bl.a. om i vilka sammanhang och med vilka syften insatser erbjuds, hur lokala verksamhetsuppföljningar av insatser utan individuell behovsprövning utformas och vilka framgångsfaktorer samt eventuella hinder och risker som går att urskilja i arbetet. Den enskildes inflytande över hur och när stöd och hjälp ges vid insatser utan individuell behovsprövning är också ett viktigt område att belysa ur ett tydligt brukarperspektiv. Vidare bör den nya befogenhetens följas upp och utvärderas i förhållande till jämlikhet och jämställdhet.

De resultat och erfarenheter som framkommer genom uppföljningen och utvärderingen ska rapporteras till regeringen, men bör också användas för olika former av kunskapsstöd till kommunerna som underlag för en långsiktig utveckling av arbetet med insatser utan föregående behovsprövning.

Uppföljningen och utvärderingen ska genomföras i samverkan med företrädare för huvudmän, verksamheter, professioner och brukar- och anhörigorganisationer. De resultat och erfarenheter som framkommer under arbetet bör användas som underlag för dialog med kommuner och andra berörda om hur de nya bestämmelserna kan tillämpas på längre sikt.

17.9 Stöd för utvecklingen av en hållbar socialtjänst

17.9.1 Överenskommelse med Sveriges Kommuner och Regioner

Förslagen om att socialtjänsten ska ha ett förebyggande perspektiv och vara lätt tillgänglig (se avsnitt 7.3 och 7.4) är grundläggande för en hållbar socialtjänst. Flera andra förslag i detta slutbetänkande har också en avgörande betydelse för arbetet med en hållbar socialtjänst. Det gäller förslaget här, att insatser får tillhandahållas utan föregå-

ende individuell behovsprövning, men även att verksamheten ska bedrivas i överensstämmelse med vetenskap och beprövad erfarenhet (se avsnitt 14, 12 och 15) samt att kommunen ska planera sina insatser för enskilda (se avsnitt 10). Även förslaget om att det ska hör till socialtjänstens övergripande mål att främja jämställdhet i levnadsvillkor hör till de förändringar som krävs för en hållbar socialtjänst (se avsnitt 7.2).

Utredningen vill understryka att dessa förslag bildar en helhet i vilken de olika delarna är beroende av och förutsätter varandra. För att förslagen ska ha avsedd effekt och leda till varaktig förändring krävs att kommunerna utvecklar nya arbetssätt och metoder, som systematiskt följs upp och ger underlag för en kunskapsbaserad och mer hållbar socialtjänst. En förutsättning för det är samordning och erfarenhetsutbyte mellan kommunerna.

Utredningen bedömer att kommunerna behöver stöd i denna omställning och föreslår i avsnitt 7.5 att regeringen bör ingå en överenskommelse med SKR i syfte att stödja kommunerna att utveckla nya arbetssätt och metoder med anledning av utredningens förslag om en hållbar socialtjänst.

18 Utformning av insatser till enskilda

18.1 Samlade krav på utformning av insatser till enskilda

Utredningens bedömning: Det behöver bli tydligare för enskilda, huvudmän och utförare vilka krav som ska gälla vid insatser till enskilda och vad de kraven innebär vid olika typer av insatser.

Insatser till enskilda hör till socialtjänstens viktigaste uppgifter och utgör den dominerande delen av verksamheten. Som framgår av kapitlet om rätten till bistånd kan insatserna delas in i sådana som avser ekonomiska behov och sådana som avser personliga behov i livsföringen. Den senare gruppen omfattar en mängd olika insatser. Syftet kan bl.a. vara att ge människor stöd i boendet, möjligheter till sysselsättning och gemenskap eller hjälp att komma ifrån sociala problem. Eftersom dessa insatser ska kunna anpassas efter individuella behov och lokala förutsättningar är det inte möjligt att beskriva dem på ett uttömmande sätt.

Hur insatser till enskilda ska utformas framgår av flera bestämmelser i socialtjänstlagen. Dessa bestämmelser finns på olika ställen i socialtjänstlagen och ger sammantaget en splittrad bild av vilka krav som gäller. Vissa bestämmelser är generella medan andra bara avser insatser till enskilda i en viss grupp, t.ex. äldreomsorgens värdegrund som anger att socialtjänstens omsorg om äldre ska inriktas på att äldre personer får leva ett värdigt liv och känna välbefinnande (5 kap. 4 § första stycket SoL). Andra värden gäller för olika typer av insatser som sinsemellan inte har mycket gemensamt utan att det kommenteras närmare i förarbetena, t.ex. att biståndsinsatser ska utformas så att de stärker den enskildes möjligheter att leva ett självständigt

liv (4 kap. 1 § fjärde stycket SoL). Oklarheter kan också uppkomma om värden som beskrivs som mer grundläggande än andra. Det gäller äldreomsorgens värdegrund i förhållande till andra bestämmelser som också gäller vid insatser inom äldreomsorgen.

Enligt utredningens bedömning behövs det samlade bestämmelser i socialtjänstlagen för de insatser som ges till enskilda. Syftet med sådana bestämmelser är att tydliggöra för den enskilde, huvudmän, utförare och personal vad utformningen av sådana insatser ska inriktas på. Samlade krav på insatser till enskilda ger också vägledning för det fortsatta arbetet med metoder och förhållningssätt utifrån etiska principer och värdefrågor inom socialtjänsten.

I de samlade bestämmelserna ingår sådana som nu gäller, men som formuleras så att de inte knyts till insatser för enskilda i vissa grupper. Bland bestämmelserna kvarstår den nuvarande regeln att insatser för den enskilde ska utformas och genomföras tillsammans med honom eller henne och vid behov i samverkan med andra samhällsorgan och med organisationer och andra föreningar (3 kap. 5 §). Den regeln är central för alla andra krav på hur insatser ska utformas eller inriktas.

Utredningens förslag om en delad biståndsbestämmelse ger nya möjligheter att ange olika krav i förhållande till olika former av bistånd utifrån deras skilda förutsättningar. Samtidigt innebär utredningens förslag om en ny befogenhet för kommunerna att besluta om insatser till enskilda utan individuell behovsprövning att det behövs övergripande krav på utformningen av insatser oavsett om de ges som bistånd eller utan behovsprövning.

18.2 Insatser till enskilda ska ge möjligheter till ett självständigt liv

Utredningens bedömning: Alla insatser bör – oavsett om de tillhandahålls efter individuell behovsprövning eller utan föregående individuell behovsprövning – utformas så att de stärker den enskildes möjlighet till ett självständigt liv.

Utredningens förslag: Bestämmelsen i nuvarande 4 kap. 1 § fjärde stycket socialtjänstlagen omformuleras till att ange att insatser ska utformas så att de stärker den enskildes möjligheter att leva ett självständigt liv.

Möjligheter till ett självständigt liv är ett centralt värde för socialtjänsten att främja i olika sammanhang. Det kan handla om möjligheter att klara sin försörjning eller andra ekonomiska behov i livsföringen, men också om att ha kontroll över sin dagliga tillvaro vid långvariga och kanske omfattande omsorgsbehov.

Enligt utredningens mening ska alla insatser till enskilda utformas så att de ger henne eller honom möjligheter till ett självständigt liv. Sådana bestämmelser finns i dag för biståndsinsatser, men är motiverade också för insatser till enskilda som ges utan individuell behovsprövning. Vidare bör det framgå av lagens förarbeten och i annan vägledning vid lagens tillämpning att olika möjligheter till ett självständigt liv behöver beaktas vid utformningen av olika insatser och i olika livssituationer.

Sambandet mellan möjlighet till ett självständigt liv och socialtjänstlagens inledande målbestämmelser är tydligt. I målbestämmelserna anges att socialtjänsten ska inriktas på att, under hänsynstagande till människans ansvar för sin och andras sociala situation, frigöra och utveckla enskildas och grupperns egna resurser (1 kap. 1 § andra stycket SoL). Av målbestämmelserna framgår också att socialtjänstens verksamhet ska bygga på respekt för människornas självbestämmanderätt och integritet (1 kap. 1 § tredje stycket SoL).

Främst är det i samband med ekonomiska behov som innebörden av ett självständigt liv har konkretiserats. Av 4 kap. 1 § andra stycket SoL framgår att den som inte kan försörja sig, men som kan arbeta, har rätt till försörjningsstöd om han eller hon står till arbetsmarknadens förfogande. Om det finns godtagbara skäl har den enskilde rätt till försörjningsstöd även om han eller hon inte står till arbetsmarknadens förfogande. Vidare anges i 4 kap. 4 § SoL att socialnämnden får begära att den som får försörjningsstöd under viss tid ska delta i av nämnden anvisad praktik eller annan kompetenshöjande verksamhet om den enskilde inte har kunnat erbjudas någon lämplig arbetsmarknadspolitisk åtgärd. Praktiken eller den kompetenshöjande verksamheten ska syfta till att utveckla den enskildes möjligheter att i framtiden försörja sig själv. Verksamheten ska stärka den enskildes möjligheter att komma in på arbetsmarknaden eller, där så är lämpligt, på en fortsatt utbildning. Den ska utformas med skälig hänsyn till den enskildes individuella önskemål och förutsättningar. I social-

tjänstlagens förarbeten framhålls också vikten av den enskildes eget ansvar för sitt liv i fråga om försörjning.¹

Eftersom det inte ingår i utredningens direktiv att lämna förslag som avser försörjningsstödet eller ekonomiskt bistånd för livsföringen i övrigt kommenteras inte utformningen av sådana insatser här.

När det gäller andra insatser till enskilda nämns ett självständigt liv direkt bland socialtjänstens uppgifter i fråga om äldre människor. Socialnämnden ska verka för att människor i denna grupp får möjlighet att leva och bo självständigt under trygga förhållanden och ha en aktiv och meningsfull tillvaro i gemenskap med andra (5 kap. 4 § andra stycket SoL). Bland socialtjänstens uppgifter för människor som av fysiska, psykiska eller andra skäl möter betydande svårigheter i sin livsföring nämns inte ett självständigt liv. Indirekt kan det också utläsas ur kravet på att socialnämnden verka för att människor i dessa situationer får möjlighet att delta i samhällets gemenskap och att leva som andra (5 kap. 7 § SoL). Av socialtjänstens förarbeten framgår vidare att en fungerande bostad är en förutsättning för ett självständigt liv för äldre människor och människor med funktionsnedsättning.²

Utredningen anser att innebörden av möjlighet till ett självständigt liv behöver kommenteras ytterligare vid insatser som avser personliga behov i livsföringen.

18.2.1 Stöd till förmåga till självbestämmande, aktivitet och delaktighet

Självständighet vid insatser som personliga behov i livsföringen handlar om att människor som behöver stöd från socialtjänsten för sin dagliga livsföring ska kunna utöva självbestämmande samt uppnå delaktighet i samhället och gemenskap med andra utifrån egna önskemål och förutsättningar. Ett självständigt liv är relevant vid socialt arbete för att människor ska komma ifrån sociala problem och vid omfattande sociala omsorgsinsatser. För barn handlar det om en ökande grad av självständighet i förhållande till ålder och mognad och förutsättningar att uppnå självständighet i enlighet med artikel 6 i barn-

¹ Prop. 1979/80:1, Del A s. 145.

² Prop. 1979/80:1, Del A s. 177.

konventionen om barnets rätt till liv och utveckling.³ Ett självständigt liv är också ett värde som stämmer överens med de allmänna principerna i artikel 3 i FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning.⁴

För möjlighet till ett självständigt liv vid insatser för personliga behov är det angeläget att insatserna utformas med inriktning på att stödja den enskildes förmåga till självbestämmande, aktivitet och delaktighet inom olika livsområden. Insatserna behöver också ge den enskilde konkreta möjligheter att använda och utveckla den förmågan inom ramen för ett biståndsbeslut eller vad som gäller vid insatser som ges som utan behovsprövning (se vidare i kapitel 17). Att arbeta för att stödja människors vilja är en viktig del av stödet till den enskildes förmågan. Det handlar både om att stödja den enskilde att utveckla en vilja och att uttrycka den med hjälp av exempelvis alternativ och kompletterande kommunikation.⁵

Utredningen använder termerna aktivitet och delaktighet i enlighet med vad som anges i Världshälsoorganisationen WHO:s klassifikation av funktionstillstånd, funktionshinder och hälsa (ICF). Där står aktivitet för genomförande av en uppgift eller handling medan delaktighet betyder engagemang i en livssituation. Engagemang innebär i det sammanhanget att delta eller att ta del av, vara inkluderad eller engagerad inom ett livsområde samt att vara accepterad eller ha tillgång till behövda resurser. Den subjektiva erfarenheten av engagemang ingår också i WHO:s definition av delaktighet.⁶ Det är inte möjligt för socialtjänsten att stödja förmågan i alla sammanhang som den enskilde kan önska, men hans eller hennes vilja till aktivitet och delaktighet är avgörande för att stödet ska kunna ges och ge önskade resultat. Därmed hänger aktivitet och delaktighet nära samman med självbestämmande.⁷

³ Se bilagan till lag (2018:1197) om Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter, i bilagan finns konventionens engelska och franska originaltexter tillsammans med en svensk översättning.

⁴ Regeringskansliet (2014). *Konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning*, s. 8.

⁵ Kunskapsguiden. *Stödja vuxna personers vilja*. www.kunskapsguiden.se/funktionshinder/Teman/stodja-vuxna-personers-vilja/Sidor/default.aspx (hämtad 2020-02-24); Kunskapsguiden. *Stödja äldre personers vilja*. www.kunskapsguiden.se/aldre/Teman/stodja-aldre-personers-vilja/Sidor/default.aspx (hämtad 2020-02-24).

⁶ Socialstyrelsen och WHO (2003). *Klassifikation av funktionstillstånd, funktionshinder och hälsa*, s. 14.

⁷ Socialstyrelsen (2017). *Vägar till ökad delaktighet – kunskapsstöd för socialtjänsten om arbete med stöd och service enligt LSS*, s. 17 ff.

Ett arbete för att stödja den enskildes förmåga kan göras enligt med de modeller som utvecklats för en helhetssyn på människors behov av stöd och som refereras i kapitlet om rätten till bistånd. Det gäller bl.a. den biopsykosociala modell som ligger till grund för ICF och den utvecklingssekologiska modell som används för barns utveckling i samspel med sin miljö. Dessa modeller, och de arbetssätt som utvecklats med ledning av dem, visar att det är möjligt att arbeta strukturerat och systematiskt för att stödja den enskildes förmåga till självbestämmande, aktivitet och delaktighet utifrån en positiv förväntan på att alla människor har den förmågan och vill kunna använda den.

Det bör framhållas att förmåga inte är enbart ett begrepp av betydelse inom de delar av socialtjänsten som traditionellt gäller insatser för personer med funktionsnedsättningar. Behov av insatser från socialtjänsten avser i stor utsträckning stöd vid nedsatt funktionsförmåga. Inte minst har kunskapen om variationer i kognitiva förmåga uppmärksamats under senare, såväl bland barn som vuxna i alla åldrar. Den kognitiva förmågan kan variera till följd av olika omständigheter, bl.a. medfödda funktionsnedsättningar, skador och sjukdomar som utvecklas under livsloppet, medicinering och tillfälliga krissituationer.

Vidare behöver socialt förändringsarbete ofta förenas med stöd till den enskildes förmåga för långsiktiga lösningar som främjar aktivitet, utveckling, självständighet eller delaktighet och förebygger andra behov av stöd och hjälp. Exempel på det är dygnsvård i HVB för barn, unga och vuxna. Dygnsvården omfattar både avgränsade behandlingsinsatser och en omsorg under hela dygnet som stödjer den enskildes förmåga att så långt möjligt klara sitt dagliga liv efter avslutad vård.

18.2.2 Betydelse vid bistånd och insatser utan behovsprövning

Förutsättningarna att utforma insatser som ger den enskilde möjligheter till ett självständigt liv kommer att variera beroende av bl.a. om insatserna ges som bistånd eller utan behovsprövning.

Biståndsinsatser föregås av en utredning och bedömning av den enskildes behov som kan innehålla en beskrivning av den enskildes förmåga och andra förutsättningar i de situationer som insatsen avser. Behovsbedömningen ligger till grund för beslutet om bistånd,

uppdraget att utföra insatsen och målet med insatsen. Mål för att stödja förmågan bör formuleras tillsammans med den enskilde och i huvudsak avse det som är viktigt för henne eller honom. Uppföljningar av målet bör göras så att det exempelvis den nya förmågan till självbestämmande, aktivitet och delaktighet relateras till målet. Barn ska själva vara delaktiga i detta arbete utifrån ålder och mognad i enlighet med artikel 6 i barnkonventionen och socialtjänstlagens bestämmelse om att barnets åsikter och inställning ska tillmätas betydelse i förhållande till hans eller hennes ålder och mognad (11 kap. 10 § SoL).

Vid insatser utan behovsprövning kommer den enskilde själv att söka upp en utförare som arbetar enligt de villkor som kommunen fastställt. Hur arbetet med att stödja förmågan till självbestämmande, aktivitet och delaktighet kan genomföras blir beroende av den enskildes egen vilja att berätta om sina behov och förutsättningarna att tillgodose dem. Utföraren ska dock ha förutsättningar för att stödja den enskildes förmåga genom relevanta metoder, arbets- och förhållningssätt och personal med den utbildning och erfarenhet som krävs för uppgiften.

18.3 Insatser som avser personliga behov ska inriktas på ett värdigt liv och välbefinnande

Utredningens förslag: Bestämmelsen i nuvarande 5 kap. 4 § första stycket socialtjänstlagen utvidgas till att gälla alla enskilda, inte bara äldre. Således ska insatser som syftar till att tillgodose den enskildes personliga behov utformas så att de stärker den enskildes möjligheter att leva ett värdigt liv och känna välbefinnande.

Ett självständigt liv är inte det enda värde som är viktigt vid utformningen av insatser till enskilda vid behov som inte avser ekonomiskt stöd. Det behövs därför en kompletterande bestämmelse om andra värden som också ska vara vägledande vid utformningen av sådana insatser.

Enligt utredningens bedömning ska insatser till enskildas personliga behov utformas så att de stärker den enskildes möjligheter till ett värdigt liv och till att känna välbefinnande. Det gäller oavsett om insatsen ges som bistånd eller utan behovsprövning. Krav på god

kvalitet finns redan i socialtjänstlagen (3 kap. 3 § första stycket). Utredningen föreslår att det också ska införas en bestämmelse i lagen om att den enskilde ska bemötas på ett respektfullt sätt (se avsnitt 13).

Möjligheterna att leva ett värdigt liv och känna välbefinnande ingår i äldreomsorgens värdegrund i 5 kap. 4 § första stycket SoL. Införandet av den bestämmelsen var ett viktigt steg för att markera betydelsen av bl.a. etiska principer och frågeställningar vid insatser som inte avser ekonomiskt stöd. Frågor om människovärde, integritet och meningsfullhet för den enskilde har uppmärksamats och diskuterats utifrån aktuella situationer och dilemman inom äldreomsorgen sedan bestämmelsen om värdegrunden trädde i kraft.⁸ På motsvarande sätt vill utredningen främja ett fortsatt och bredare arbete för att påverka attityder, synsätt, värderingar och förhållnings-sätt inom socialtjänsten. Utredningen anser att det arbetet ska vidgas till att gälla insatser för alla enskilda med insatser för personliga behov. Därmed kan de erfarenheter som vunnits sedan införandet av äldreomsorgens värdegrund tas till vara inom andra delar av socialtjänsten.

Äldreomsorgens värdegrund står för ett antal värden som är relevanta vid alla insatser för alla enskilda, även om de i förarbetena beskrivs med exempel från äldreomsorgen. Värdigt liv kan innebära sådant som privatliv och kroppslig integritet, självbestämmande, delaktighet, individanpassning, insatser av god kvalitet och gott bemötande av den äldre personen och hennes eller hans närstående. Välbefinnande tar sikte på den subjektiva upplevelsen av den egna livssituationen. Vad som gör att människor upplever välbefinnande är individuellt, men i förarbetena till bestämmelsen om äldreomsorgens värdegrund framgår att sådant som känsla av trygghet och meningsfullhet kan höra till en persons välbefinnande.⁹

Att det finns skäl att bredda arbetet för värdigt liv och välbefinnande från äldreomsorgen framgår bl.a. av rapporter om socialtjänstens dygnsvård för barn och vuxna. Barn och unga som är eller har varit placerade i HVB berättar i flera studier om betydelsen av att

⁸ Socialstyrelsen (2014). *Utveckling av värdegrundsarbete inom äldreomsorgen – slutrapport 2013*; Socialstyrelsen (2016a). *Nationell ledarskapsutbildning för äldreomsorgens chefer – slutrapport*; Mimer Sjöblom A., Svedberg E. och Wallin G. (2015). *Detaljerna är avgörande – arbetet för värdigt liv och välbefinnande*. I *Chef i omsorgen. Vardag, forskning, etik*. Red. Blennberger, E. och Brytting T. Stockholm: Gothia Fortbildning s. 65 ff.

⁹ Prop. 2009/10:116, s. 26 ff.

deras privatliv och kroppsliga integritet respekteras, att graden av trygghet varierar och att deras upplevelse av meningsfullhet under vistelsen är liten.¹⁰ Att synen på barn som rättighetsbärare måste utgå från barnets rätt att bli bemött med värdighet och respekt på lika villkor som andra människor har tidigare lyfts fram av Utredningen om tvångsvård för barn och unga.¹¹ En granskning som Inspektionen för vård och omsorg (IVO) gjort av enskilda boenden för personer med psykiska funktionsnedsättningar. IVO uppmärksammar risker kopplade till boendemiljön, som i vissa avseenden präglas av fysiskt och ett psykosocialt arv från tiden då boenden för personer med psykiska funktionsnedsättningar bedrevs i form av institutioner. IVO:s tillsyn visar att inte både lokalerna personalens föreställningar och normer som ibland är kopplade till det gamla systemets tankemodell. Det kan exempelvis yttra sig genom låsta utrymmen eller generella och otidsenliga regler som inte överensstämmer med rätten till självbestämmande och integritet. Sammantaget bidrar detta till en institutionell miljö.¹²

18.3.1 Verksamhetens ansvar och den enskildes subjektiva upplevelse

Några av de värden som ingår i ett värdigt liv och välbefinnande uttrycks också på andra sätt i socialtjänstlagen. Kvalitet, trygghet, självbestämmande och integritet nämns i andra bestämmelser. Delaktighet nämns inte direkt, men omfattas av kraven på att socialtjänstens insatser ska utföras tillsammans med den enskilde. Med utredningens förslag till ny socialtjänstlag kommer också ett respektfullt bemötande att regleras som en del av lagens övergripande målbestämmelse.

Inslagen av dubbelreglering hindrar inte att en samlad inriktning på värdigt liv och välbefinnande innebär något utöver de regler som gäller och föreslås gälla vid utformning av insatser. Särskilt betydelsefull är kombinationen av dessa begrepp, som förenar två perspektiv på kvalitet i socialtjänsten: verksamhetens kvalitet och den enskildes livskvalitet.

¹⁰ Barnombudsmannen (2011). *Bakom fasaden – barn och ungdomar i den sociala barnvården berättar*; Barnombudsmannen (2019). *Vem bryr sig – när samhället blir förälder*.

¹¹ SOU 2015:71, s. 183 ff.

¹² Inspektionen för vård och omsorg (2016). *Med makt följer ansvar – socialtjänstens myndighetsutövning inom LSS och hemtjänst*, s. 4 ff.

I förarbetena till bestämmelsen om äldreomsorgens värdegrund skriver regeringen att ett värdigt liv är något som den enskilde tillförsäkras genom att vissa aspekter beaktas inom äldreomsorgen medan välbefinnande avser upplevelsen av den egna livssituationen.¹³ Sammantaget motiverar regeringen införandet av äldreomsorgens värdegrund som ytterligare ett verktyg i arbetet med att bidra till livskvalitet för äldre kvinnor och män.¹⁴ Begreppet ”livskvalitet” har för övrigt en roll också i förarbetena till 1980 års socialtjänst. Där lyfts en ny helhetssyn fram som vägledande för hela arbetet med en ny socialtjänst: ”Det rör frågor om möjlighet att få arbete, bostad, positiva fritidsförhållanden, att kunna undvika utslagning, segregation och fattigdom i både materiell och mer vidsträckt mening, dvs. att kunna nå värden som brukar sammanfattas i begreppet livskvalitet”.¹⁵

Arbetet med äldreomsorgens värdegrund bekräftar att begreppen värdigt liv och välbefinnande kan användas som utgångspunkter för kvalitets- och verksamhetsutveckling. Chefer inom äldreomsorgen berättar om en ny kultur, där det blir lika viktigt att tillgodose brukarens känsla av meningsfullhet och inte vara de direkta omsorgsbehoven. Det kan handla om att brukaren får vara behövd och efterfrågad av andra i ett socialt sammanhang och samspel. Genom att arbeta med frågor om den enskildes självbestämmande blir personalen mer medveten om maktperspektiv och brukarnas beroendeställning. Reflekterande samtal om etiska problem, där alla får komma till tals, har lett till ökad öppenhet och ömsesidig respekt i arbetsgrupper.¹⁶

Utredningen delar regeringens uppfattning i förarbetena till äldreomsorgens värdegrund att välbefinnande behövs för att markera vikten av att den enskildes upplevelse av sin livssituation lyfts fram vid sidan av de aspekter på ett värdigt liv som verksamheten ska inriktas på. Enligt utredningens mening bör välbefinnande därför främst användas om den subjektiva upplevelsen av livssituationen.

¹³ Prop. 2009/10:116, s. 27.

¹⁴ Prop. 2009/10:116, s. 26.

¹⁵ Prop. 1979/80:1, Del A s. 207.

¹⁶ Mimer Sjöblom A., Svedberg E. och Wallin G. (2015). *Detaljerna är avgörande – arbetet för värdigt liv och välbefinnande*. I *Chef i omsorgen. Vardag, forskning, etik*. Red. Blennberger E. och Brytting T. Stockholm: Gothia Fortbildning, s. 65 ff.

18.3.2 Innebörden av värdigt liv och välbefinnande

Utredningen är medveten om att begreppen ”värdigt liv” och ”välbefinnande” kan kräva delvis nya tolkningar och tillämpningar för att användas också inom andra delar av socialtjänsten än äldreomsorgen. Begreppens grundläggande betydelser är dock generella och ger en god grund för den fortsatta användningen. Erfarenheterna från äldreomsorgen visar att begreppen gett goda möjligheter att formulera konkreta och relevanta frågor och dilemman i det dagliga arbetet. Utredningen ser goda möjligheter för en liknande utveckling inom andra områden, där verksamheten också behöver utformas i förhållande till grundläggande värdefrågor.

Värdigt liv

Ett värdigt liv utgår från att varje människa har en grundläggande värdighet och ett unikt värde bara genom att vara människa. Med den utgångspunkten är flera områden viktiga att beakta vid utformningen av socialtjänstens insatser till enskilda. Det gäller bl.a.

- respekt för självbestämmande
- respekt för privatliv och kroppslig integritet
- individanpassning och delaktighet
- trygghet och säkerhet.

Inom samtliga dessa områden behöver socialtjänsten vara lyhörd för vad den enskilde själv anser vara viktigt för ett värdigt liv och stödja hans eller hennes förmåga att leva ett sådant liv. Det kan handla om att den enskilde har möjlighet att utöva och ta del av kultur, komma ut i naturen och leva i enlighet med sin livsåskådning. Att erbjuda insatser på det språk som personen förstår eller som är kopplat till dennes identitet kan också bidra till ett värdigt liv för den enskilde.

Utredningens förslag om jämställda levnadsvillkor och respektfullt bemötande stärker ytterligare arbetet med att utforma insatser som ger möjlighet till ett värdigt liv. Detsamma gäller förslaget om att verksamheten ska bedrivas i överensstämmelse med vetenskap och beprövad erfarenhet.

Välbefinnande

Med välbefinnande avses den enskildes upplevelse av sin livssituation och vad en eller flera insatser från socialtjänsten betyder för den upplevelsen.

Välbefinnandet påverkas av den enskildes känsla av sammanhang (KASAM), som brukar beskrivas med begreppen meningsfullhet, begriplighet och hanterbarhet. Meningsfullhet är det som anses ha störst betydelse för en persons känsla av sammanhang, energi och engagemang.¹⁷

Det är därför viktigt att insatser som avser personliga behov är meningsfulla, begripliga och hanterbara för den enskilde. Ett genomförande av insatser på ett sätt som främjar kontinuiteten över tid och sammanhanget med andra former av stöd bidrar till detta. I välbefinnande ligger dock även att insatserna utformas så att de bidrar till att den enskilde uppfattar sin tillvaro som meningsfull, begriplig och hanterbar.

Välbefinnande och känsla av sammanhang är ett perspektiv på insatser till enskilda som ofta diskuteras inom äldreomsorgen. Utredningen vill dock framhålla att det perspektivet har betydelse för alla som har insatser för personliga behov från socialtjänsten. Ett förebyggande perspektiv är angeläget på alla nivåer inom socialtjänsten och behöver finnas också vid insatser till barn och vuxna i alla åldrar.

Inriktningen på välbefinnande ska i första hand vara en drivkraft för att utveckla insatser till enskilda på individuell nivå, där mål kan formuleras och följas upp utifrån den enskildes behov förutsättningar och önskemål.

18.3.3 Fortsatt arbete med värdefrågor och etiska principer i socialtjänsten

Utredningen föreslår att ordet ”värdegrund” utgår ur socialtjänstlagen. Den värdegrund som samlat kommer till uttryck i lagen ska inte knytas till enskilda bestämmelser eller till vad socialtjänsten ska göra för vissa grupper eller enskilda.

¹⁷ Socialstyrelsen (2016). *Individens behov i centrum – behovsriktat och systematiskt arbetssätt med dokumentation av individens behov utifrån ICF*, s. 43; Westlund, P. (2018). *Förebyggande arbete inom äldreomsorgen*, i Ju förr desto bättre – vägar till en förebyggande socialtjänst. Delbetänkande av Utredningen Framtidens socialtjänst (SOU 2018:32), s. 217.

I stället är det relevant att tala om en värdeuppsättning eller värdestruktur, där de inledande målbestämmelserna anger vad som är gemensamt för alla delar av socialtjänsten. Värden som exempelvis gäller vid utformning av insatser till enskilda bygger vidare på den grunden och ska inte avskiljas från den. Värden som anges i olika bestämmelser måste också samlat beaktas, t.ex. de kraven på god kvalitet, genomförandet av insatser tillsammans med den enskilde och kraven på utformning med inriktning på såväl självständigt liv som värdigt liv och välbefinnande.

Socialtjänstlagens värden kräver ett kontinuerligt arbete med reflektion och förståelse av vad de värden som anges i lagen kan betyda i det dagliga arbetet med bl.a. insatser till enskilda. Erfarenheterna från de implementerings- och utvecklingsinsatser som gjorts i anslutning till äldreomsorgens värdegrund visar på den potential som finns för arbetet med etiska principer och värdefrågor inom socialtjänsten.¹⁸ Utredningen vill föra det arbetet vidare och bredda det till andra områden än äldreomsorgen.

Det kan tilläggas att utredningens förslag om nya övergripande bestämmelser om jämställdhet, bemötande och vetenskap och beprövad erfarenhet också rör arbetet med att utforma och genomföra insatser till enskilda.

18.4 Möjlighet för den enskilda att bestämma när och hur insatser i boendet ges

Utredningens förslag: Bestämmelsen i nuvarande 5 kap. 5 § fjärde stycket socialtjänstlagen utvidgas till att gälla alla enskilda, inte bara äldre personer. Således ska den enskilde, så långt det är möjligt, kunna välja när och hur insatser i boendet ska ges.

Att den enskilde ska vara delaktig och ges möjlighet att uttrycka sina önskemål om insatsernas utformning ligger redan i dag i socialtjänstens uppdrag. Socialtjänstens verksamhet ska, enligt 1 kap. 1 § SoL, bygga på respekt för människors självbestämmande och integritet.

¹⁸ Socialstyrelsen (2014). *Utveckling av värdegrundsarbete inom äldreomsorgen – slutrapport 2013*; Socialstyrelsen (2016a). *Nationell ledarskapsutbildning för äldreomsorgens chefer – slutrapport*; Mimer Sjöblom A., Svedberg E. och Wallin G. (2015). *Detaljerna är avgörande – arbetet för värdigt liv och välbefinnande*. I *Chef i omsorgen. Vardag, forskning, etik*. Red. Blennberger, E. och Brytting, T. Stockholm: Gothia Fortbildning.

Det innebär att beslut ska tas i samförstånd med den enskilde. Även om den enskilde inte har rätt att kräva när och hur en insats ska ges, får bestämmelsen anses förutsätta att socialtjänsten så långt det är möjligt tar hänsyn till hans eller hennes önskemål. Av lagen framgår också att socialnämndens insatser för den enskilde ska utformas och genomföras tillsammans med honom eller henne (3 kap. 5 §).

Ett förtydligande av äldre personers inflytande över insatsernas utformning och genomförande gjordes i socialtjänstlagen i samband med att bestämmelsen om äldreomsorgens värdegrund infördes. En äldre person ska, enligt 5 kap. 5 § fjärde stycket SoL, så långt det är möjligt kunna välja när och hur stöd och hjälp i boendet och annan lättåtkomlig service ska ges. Genom regleringen förtydligas att den enskildes önskemål ska beaktas. Däremot innebär den inte att önskemålen alltid ska vara utslagsgivande.¹⁹

Utredningen anser att en mer generell bestämmelse bör införas om att den enskilde så långt det är möjligt ska kunna välja när och hur stöd och hjälp i boendet ska ges. Även inom andra delar av socialtjänsten än äldreomsorgen behöver den enskildes inflytande över insatser underlättas. Den enskildes delaktighet behövs för att kunna bedöma vilka åtgärder som är relevanta för honom eller henne. Delaktighet är även en förutsättning för att kunna anpassa utförandet till den enskildes individuella behov.

Ett förtydligande av den enskildes inflytande över insatser är i enlighet med att insatser ska utformas så att de ger möjlighet till ett självständigt liv. Dialogen med den enskilde om hur och när insatser ska ges kan vara ett led i att han eller hon får stöd i förmågan till självbestämmande, aktivitet och delaktighet. Vid insatser som avser personliga behov till enskilda hör den enskildes inflytande också till det som kan bidra till ett värdigt liv och till att den enskilde kan känna välbefinnande. Barn ska själva vara delaktiga i detta arbete utifrån ålder och mognad i enlighet med artikel 6 i barnkonventionen och socialtjänstlagens bestämmelse om att barnets åsikter och inställning ska tillmätas betydelse i förhållande till hans eller hennes ålder och mognad (11 kap. 10 § SoL).

I likhet med vad som gäller i dag innebär omformuleringen av bestämmelsen ingen rätt för den enskilde att ensidigt bestämma när och hur en insats ska ges. Vad som är möjligt för den enskilde att kunna välja avgörs av ett biståndsbeslut eller de förutsättningar som

¹⁹ Prop. 2009/10 :116, s. 97 f.

gäller vid insatser utan behovsprövning. Kommunen ska även fortsättningsvis kunna ta hänsyn till praktiska och ekonomiska faktorer vid val av insatser för att tillgodose behovet och utförandet av insatserna. Det gäller bl.a. vid användning av välfärdsteknik och andra tekniska lösningar som kan tillgodose den enskildes behov med både god trygghet och effektiv resursanvändning. Både vid bistånd och insatser utan behovsprövning hör relevanta bestämmelser i arbetsmiljö- och arbetstidslagstiftningen m.m. till utgångspunkterna för hur långt det är möjligt för den enskilde att kunna välja när och hur en insats ska ges.

Den nuvarande bestämmelsen i 5 kap. 5 § fjärde stycket SoL omfattar också möjligheter att kunna välja när och hur lättåtkomlig service i boendet ska ges. Som framgår av avsnitt 6.2.3 anser utredningen att lättåtkomlig service som utgår från den enskildes behov omfattas av begreppet stöd och hjälp och därför ska tas bort i den nya socialtjänstlagen. I enlighet med detta omfattar utredningens förslag i detta avsnitt den enskildes möjligheter att kunna välja när och hur stöd och hjälp i boendet ska ges.

SÄRSKILT OM BARN OCH ÄLDRE

19 Förtydligt barnrättsperspektiv

19.1 Barnets rättigheter enligt barnkonventionen

Barnkonventionen är inriktad på det enskilda barnet och de materiella artiklarna handlar om barnets rätt att få sina grundläggande rättigheter och behov tillgodosedda. Barnet är en rättighetsbärare. Konventionen inkluderar alla typer av mänskliga rättigheter. Således innehåller den såväl medborgerliga och politiska som ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter. Barnkonventionen innehåller också en särskild dimension av de mänskliga rättigheterna som inte återfinns i de andra stora konventionerna på området: rätten till särskilt skydd mot övergrepp och utnyttjande.

Alla barn har i enlighet med barnkonventionen rätt till god omvårdnad och att få utvecklas i sin egen takt utifrån sina egna förutsättningar. I konventionen slås fast att barn på grund av sin sårbarhet behöver vård och skydd. Det betonas att det är vårdnadshavare som har det primära ansvaret för att ge det samtidigt som barnets behov av samhälleligt skydd också lyfts fram. Barnets behov av och rätt till båda sina föräldrar och föräldrarnas ansvar går som en röd tråd genom barnkonventionen. Barn ska inte ses som ett bihang till sina föräldrar utan som unika individer med egna behov och barnets behov sätts framför föräldrarnas. Barnrättsperspektivet ska finnas med i alla sammanhang där frågor som rör barns villkor behandlas och särskild hänsyn ska då tas till vad som är bäst för barnet. Dessutom har barnet rätt att komma till tals och vara delaktig i beslut som rör honom eller henne.¹

Barnkonventionen lyfter också fram barn som kompetenta individer med egna behov och intressen. Den visar på att barn är en del av samhället och har samma grundläggande fri- och rättigheter som

¹ Prop. 2012/13 :10 s. 35.

vuxna, till exempel yttrande-, tanke-, samvets-, religions- och föreningsfrihet samt att barnet har rätt till personlig integritet.

Fyra av artiklarna i barnkonventionen – artikel 2 om icke-diskriminering, artikel 3 om barnets bästa, artikel 6 om rätten till liv, överlevnad och utveckling samt artikel 12 om barnets rätt att uttrycka sina åsikter och bli hörd – utgör de s.k. grundläggande principerna. De har en särskild ställning vid tolkningen av konventionen och ska genomsyra allt arbete med barns rättigheter. Rättigheterna är dock till sin karaktär odelbara och samverkande. Det innebär att rättigheterna, trots att de är av olika karaktär, bildar en helhet som förutsätter varandra.² Vid tolkning av ett uttryck eller en bestämmelse i barnkonventionen är det därför viktigt att studera den övriga konventionstexten för att se om det finns andra bestämmelser som kan bidra till förståelsen av det uttryck eller den bestämmelse som ska tolkas.³

Staterna åläggs i artikel 4 en skyldighet att vidta alla lämpliga lagstiftningsåtgärder, administrativa åtgärder och andra åtgärder för att genomföra de rättigheter som erkänns i denna konvention. I fråga om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter ska konventionsstaterna till fullo utnyttja sina tillgängliga resurser för att vidta sådana åtgärder.

19.1.1 Tidigare anpassning av socialtjänstlagen till barnkonventionen

Sedan den 1 januari 2020 är barnkonventionen lag i Sverige, men ratificering av barnkonventionen skedde år 1990. I och med ratificeringen har riksdag och regering förbundit sig att se till att den nationella lagstiftningen stämmer överens med de åtaganden som följer av konventionen. Barnkonventionen har i vissa delar införlivats i svensk rätt genom transformering. I andra delar har detta inte varit nödvändigt, eftersom det ansetts råda normharmoni.

Transformering som metod för att anpassa svensk rätt till barnkonventionen kräver successiv och kontinuerlig anpassning av nationell lagstiftning allteftersom konventionen behöver tolkas i ljuset av ändrade samhällsförhållanden. Transformering har skett både genom

² SOU 2016:19 s. 87 och 89.

³ Ds 2019:23 s. 36.

översyner av befintlig lagstiftning och i samband med att ny lagstiftning har tagits fram.

I socialtjänstlagen har på senare år barnets rätt att komma till tals stärkts och det har även förtydligats att barnets bästa ska vara avgörande vid beslut som rör vård- eller behandlingsinsatser. Här tydliggörs också att barnets bästa ska ses som ett tillvägagångssätt. Vidare har socialtjänstens möjligheter att genomföra samtal med barn utan vårdnadshavarens samtycke stärkts.⁴

19.2 Barnets bästa

Barnets bästa kan inte definieras en gång för alla utan måste kopplas till det individuella barnet och barnets situation. Principen om barnets bästa måste ses som ett tillvägagångssätt i varje beslutsprocess där barn är berörda.⁵

Varje beslut som rör ett barn måste grunda sig på en bedömning om vad som är bäst för just det barnet. Olika förslag till lösningar behöver analyseras och vägas mot varandra i en beslutsituation.⁶ En bedömning av barnets bästa är en process med flera steg. Dels ska man beakta vetenskap och beprövad erfarenhet samt inhämta underlag från närstående och yrkespersoner som har kunskap om barnet. Dels ska man beakta det som barnet själv ger uttryck för. Utgångspunkten i barnets bästa är respekten för barnets fulla människovärde och integritet. Särskilt betonas vikten av att kommunerna, förutom barnets berättelse och önskemål, dokumenterar de analyser som ligger till grund för bedömningen av barnets bästa och att uppgifterna i analysen finns med som en del i beslutsunderlaget. En sådan dokumentation underlättar enligt förarbetena också uppföljningen av hur bestämmelsen om barnets bästa tillämpas i praktiken.⁷

Till stöd för tolkningen av barnkonventionen finns uttalanden från FN:s kommitté för barnets rättigheter (barnrättskommittén). I barnrättskommitténs allmänna kommentarer understryks att principen om barnets bästa är en grundläggande rättslig tolkningsprincip.

⁴ Prop. 2017/18:186 s. 63.

⁵ Prop. 2017/18:186 s. 96.

⁶ Prop. 1996/97:124 s. 99.

⁷ Prop. 2012/13:10 s. 36 f.

Om en rättsregel är öppen för fler än en tolkning, ska den tolkning som mest verkningsfullt tillgodoser barnets bästa ha företräde.⁸

Vidare framhålls att principen är just ett tillvägagångssätt i beslutsprocesser. Det innebär enligt barnrättskommittén att när ett enskilt barn kommer att påverkas av ett beslut, måste beslutsprocessen innehålla en utvärdering av eventuella positiva eller negativa konsekvenser för barnet. I beslutet ska beslutsfattaren dessutom motivera på vilket sätt hänsyn har tagits till barnets bästa, dvs. vad som beslutsfattaren ansett vara barnets bästa, vilka kriterier detta grundas på och hur barnets intressen vägts mot andra intressen. Principen om barnets bästa ska enligt barnrättskommittén tillämpas i förhållande till övriga grundprinciper i konventionen. Av dessa är artikel 12 om barnets rätt att bli hörd av särskild vikt. Artiklarna 3 och 12 kompletterar varandra. Barnets åsikter är en viktig del i bedömningen av barnets bästa.⁹

Det bör understrykas att rekommendationer och allmänna kommentarer från FN:s konventionskommittéer inte är juridiskt bindande, men det är regeringens uppfattning att dessa kan utgöra en viktig vägledning i arbetet med mänskliga rättigheter.¹⁰ De kan, trots att de inte är en rättskälla, tillsammans med domstolsavgöranden från andra länder tjäna som stöd och ge viss vägledning för tolkning och tillämpning.¹¹

19.2.1 Bestämmelser om barnets bästa i socialtjänstlagen

År 1998 infördes en bestämmelse om barnets bästa i 1 § i 1980 års socialtjänstlag (1980:620). Bestämmelsen hade följande lydelse:

När åtgärder rör barn ska särskilt beaktas vad hänsynen till barnets bästa kräver.

Bestämmelsen fick sin utformning efter förebild från en liknande bestämmelse som tidigare hade förts in i 1989 års utlänningslag (1989:529).¹² I förarbetena uttalades att principen om barnets bästa i socialtjänstlagen måste vägas mot andra intressen och att barn-

⁸ CRC/C/CG/14, p. 6.

⁹ CRC/C/CG/14, p. 6, 43, 89 och 97 samt CRC/C/CG/12, p. 74.

¹⁰ Prop. 2017/18:186, s. 95–96.

¹¹ Prop. 2017/18:186 s. 79.

¹² Prop. 1996/97:25.

perspektivet ibland står i motsatsförhållande till vuxenperspektivet. Barnets bästa är inte alltid avgörande för vilket beslut som fattas, men det ska alltid beaktas, utredas och redovisas. Samtidigt betonades att barnets intresse måste ha företräde vid en intressekonflikt mellan de vuxna och barnet.¹³

Bestämmelsen kan jämföras med motsvarande bestämmelse i 1 § lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU), som fick följande utformning:

Vid beslut enligt denna lag ska var som är bäst för den unge vara avgörande.

Då det i LVU handlar om samhällets mest utsatta barn och unga torde det enligt förarbetena inte finnas några andra intressen som skulle kunna ha samma tyngd vid bedömningen av vilka åtgärder som ska vidtas, än barnets bästa. I en konflikt mellan barnets behov och andra intressen ska hänsynen till barnets bästa därför alltid ges företräde.¹⁴

År 2013 gjordes förändringar i socialtjänstlagens reglering av barnets bästa. Syftet var att samordna bestämmelserna i socialtjänstlagen och LVU. I dag finns bestämmelsen i 1 kap. 2 § SoL och har följande lydelse:

Vid åtgärder som rör barn ska barnets bästa särskilt beaktas.

Vid beslut eller andra åtgärder som rör vård- eller behandlingsinsatser för barn ska vad som är bäst för barnet vara avgörande.

Hur styrande barnets bästa är skiljer sig således åt beroende på om beslutet eller åtgärden rör vård- eller behandlingsinsatser eller om det är frågan om andra åtgärder som socialtjänsten vidtar. När en åtgärd eller ett beslut rör vård- eller behandlingsinsatser ska barnets bästa vara avgörande. När det gäller andra åtgärder ska barnets bästa särskilt beaktas.

I begreppet åtgärder ligger också att det inte är enbart i ärenden som direkt riktar sig till barnet som barnets bästa ska beaktas. Det gäller även i fall då t.ex. en förälder, eller annan person under vars vård eller fostran barnet står söker en insats avseende sig själv. Barnet

¹³ Prop. 1996/97:124, s. 99 f.

¹⁴ Prop. 2002/03:53, s. 77.

kan då indirekt komma att beröras och behov av särskilda insatser eller åtgärder i förhållande till barnet kan uppdragas.¹⁵

19.2.2 Ny översättning av barnkonventionen

Barnkonventionens originalspråk är arabiska, engelska, franska, kinesiska, ryska och spanska. Samtliga originaltexter äger lika giltighet och är i dag gällande rätt i Sverige.

En konvention som saknar svensk originaltext gäller på de utländska språk som den är avfattad på. Den svenska översättningen är endast avsedd som ett hjälpmedel vid tolkning av originaltexterna.¹⁶

I lagen (2018:1197) om Förenta nationernas konvention och barnets rättigheter finns en bilaga med konventionens engelska och franska originaltexter samt en ny reviderad svensk översättning. Den nya översättningen föranleddes av att Barnrättsutredningen i sitt betänkande lyfte fram att det finns problem med den tidigare översättningen från 1990, bl.a. i fråga om artikel 3.1. Den engelska originaltexten anger att: *"In all actions concerning children, [...], the best interests of the child shall be a primary consideration"*, medan den svenska översättningen löd: *"Vid alla åtgärder som rör barn, [...], skall barnets bästa komma i främsta rummet"*.

Den svenska översättningen var å ena sidan mer långtgående än den engelska originaltexten eftersom *"i främsta rummet"* går längre än *"a primary consideration"*. Å andra sidan framgick det inte tydligt av den svenska översättningen från 1990 att en bedömning av vad som är barnets bästa ska göras.

Barnkonventionens engelska originaltext anger genom ordet *consideration* att det handlar just om att göra en bedömning av vad som är barnets bästa, vid alla åtgärder som rör barn. Vid en eventuell avvägning mellan olika intressen, ska barnets bästa enligt originaltexten vara *"primary"*, vilket innebär att barnets bästa då ska väga tungt.

Artikel 3.1 innefattar således både att en bedömning av vad som är barnets bästa alltid ska göras och att vad som bedömts vara barnets bästa ska väga tungt vid en avvägning mellan olika intressen. Barnrättsutredningen ansåg att denna brist i översättningen kunde

¹⁵ SOU 2016:19 s. 485.

¹⁶ SOU 2016:19 s. 453 f.

medföra att den del som handlar om själva bedömningen av barnets bästa riskerar att hamna i skymundan i den praktiska tillämpningen, och att översättningen därför skulle justeras.¹⁷

Till lagen om Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter har därför bilagts, utöver den engelska och franska versionen av konventionen, en reviderad svensk översättning. Under arbetet med den reviderade svenska översättningen har man strävat efter att få en ökad samstämmighet med originaltexterna i konventionen. De brister som Barnrättighetsutredningen pekat på har särskilt setts över och justeringar har skett bl.a. i artikel 3.1.¹⁸

Översättningen av artikel 3.1. från 1990 lyder som följer:

Vid alla åtgärder som rör barn, vare sig de vidtas av offentliga eller privata sociala välfärdsinstitutioner, domstolar, administrativa myndigheter eller lagstiftande organ, skall barnets bästa komma i främsta rummet.

Den nya reviderade översättningen lyder som följer:

Vid alla åtgärder som rör barn, vare sig de vidtas av offentliga eller privata sociala välfärdsinstitutioner, domstolar, administrativa myndigheter eller lagstiftande organ, ska i första hand beaktas vad som bedöms vara barnets bästa.

19.2.3 Bestämmelsen om barnets bästa anpassas till barnkonventionens lydelse

Utredningens förslag: Bestämmelsen om barnets bästa i nuvarande 1 kap. 2 § första stycket socialtjänstlagen omformuleras till att ange att vid alla åtgärder som rör barn ska i första hand beaktas vad som bedöms vara barnets bästa. Det införs även en kompletterande bestämmelse som anger att vid bedömningen av barnets bästa ska hänsyn tas till barnets åsikter.

Barnets bästa ska bedömas och särskilt beaktas

I den nya översättningen av artikel 3 i barnkonventionen lyfts *bedömningen* av barnets bästa fram tydligare än tidigare. Att det ska göras en bedömning framgår även uttryckligen av barnrättskom-

¹⁷ SOU 2016:19 s. 454.

¹⁸ Prop. 2017/18:186. s. 82.

mitténs allmänna kommentarer om hur konventionen ska tolkas. Vidare framgår det av förarbetena till socialtjänstlagens reglering av barnets bästa att en bedömning ska göras.

Barnets bästa kan inte definieras en gång för alla utan måste kopplas till det individuella barnet och barnets situation. Principen om barnets bästa måste ses som ett tillvägagångssätt i varje beslutsprocess där barn är berörda. Vidare bör varje beslut som rör ett eller flera barn innehålla en motivering där det bl.a. bör framgå vilka aspekter som beslutsfattaren ansett vara relevanta i bedömningen av barnets bästa. Om beslutet inte stämmer överens med barnets åsikter bör orsaken till detta tydligt anges. I de undantagsfall där den valda lösningen inte överensstämmer med barnets bästa bör skälen till att något annat vägt tyngre klargöras för att visa att barnets bästa nog har analyserats och övervägts.¹⁹

Samtidigt framhåller Barnrättighetsutredningen att lydelsen i den tidigare översättningen av barnkonventionen innebar att själva bedömningen av barnets bästa riskerade att hamna i skymundan i den praktiska tillämpningen. Detta trots att det enligt Barnrättighetsutredningen är tydligt, både av de ursprungliga lydelseerna och barnrättskommitténs allmänna kommentarer, att det ska göras en bedömning.

Forskaren Maria Grahn-Farley menar att den nya svenska översättningen av artikel 3.1 skiljer sig från de engelska och franska originaltexterna. Den svenska översättningen ser barnets bästa som ett subjektivt element – och något som i artikel 3.1 ska ”bedömas”. De engelska och franska originaltexterna beskriver i stället barnets bästa som ett objektivi element. Skillnaden är att första punkten på engelska och franska rör hur barnets bästa – som man redan har identifierat – ska balanseras i förhållande till andra intressen och rättigheter.²⁰

Det finns således olika uppfattningar om ifall artikel 3.1 anger att barnets bästa ska bedömas eller inte. Utredningen har här valt att utgå från Barnrättighetsutredningens ställningstagande och vad som anges i förarbetena till socialtjänstlagens reglering av barnets bästa, där det framgår att en bedömning ska göras.

För att minska risken för att bedömningen av barnets bästa i socialtjänstlagen ska hamna i skymundan anser utredningen att detta bör förtydligas och uttryckligen anges i bestämmelsen. Bestämmel-

¹⁹ CRC/C/GC/14, p.6, se även prop. 2017/18:186 s. 96.

²⁰ Grahn-Farley (2019) s. 50.

sen bör därför omformuleras med utgångspunkt i den nya reviderade översättningen av barnkonventionen och ange att vid alla åtgärder som rör barn ska i första hand beaktas vad som *bedöms* vara barnets bästa.

Att bestämmelsen tydligare knyter an till den svenska översättningen av artikel 3 i barnkonventionens gör det även lättare för politiker, yrkesverksamma och medborgare att se kopplingen mellan dem. Därtill minskar risken för framtida normkonflikter.

Dessutom menar regeringen att det är grundläggande att det i det fortsatta transformeringsarbetet skapas en enhetlighet kring hur konventionsartiklarna uttrycks och utformas i lagtexterna, t.ex. kring barnets bästa, det skulle bidra till en ökad samsyn i tolkningen.²¹

Hänsyn ska tas till barnets åsikter

Principen om barnets bästa ska tillämpas i förhållande till övriga grundprinciper i konventionen. Av särskild vikt bland dessa är artikel 12 i barnkonventionen, som ger det barn som är i stånd att bilda egna åsikter rätten att fritt uttrycka dessa i alla frågor som rör barnet. Reglerna om barnets bästa och barnets rätt att få framföra sina åsikter ska tolkas i förhållande till varandra. Det är grundläggande principer som kompletterar varandra. Den ena fastställer målet att uppnå det bästa för barnet, och den andra innehåller metoden för att nå målet, att barnet eller barnen ska bli hörda.²²

Barnets åsikter är en viktig del i bedömningen av barnets bästa. För att denna koppling ska bli tydlig föreslår utredningen att det i bestämmelsen om barnets bästa ska anges att vid bedömningen av barnets bästa ska hänsyn tas till barnets åsikter. Barnets åsikter ska tillmätas betydelse i förhållande till hans eller hennes ålder och mognad. Det bör framhållas att det är fråga om en möjlighet för barnet att uttrycka sina åsikter, men ingen skyldighet.

²¹ Prop. 2017/18:186 s. 95.

²² CRC/C/GC/12, p. 74.

19.3 Rätt till information

Artikel 12 i barnkonventionen reglerar varje barns rätt att fritt uttrycka sina åsikter i alla frågor som rör barnet, och att barnets åsikter ska tillmätas betydelse i förhållande till barnets ålder och mognad.

För att barnets rätt att fritt uttrycka sina åsikter ska förverkligas måste de som är ansvariga för att höra barnet, samt barnets föräldrar eller vårdnadshavare, informera barnet om de frågor det gäller, vilka valmöjligheter som finns och vilka beslut som kan komma att fattas, och vad de kan få för följder. Barnet måste också få veta under vilka omständigheter han eller hon kommer att få uttrycka sina åsikter. Denna rätt till information är av central betydelse eftersom det är själva förutsättningen för att barnet ska kunna göra ett informerat val. Särskild uppmärksamhet måste ägnas åt att tillhandahålla och leverera barnanpassad information som passar det enskilda barnets ålder och förmågor.²³

Hur mycket barn förstår är inte på ett entydigt sätt knutet till barnets biologiska ålder. Forskning visar att information, erfarenhet, miljö, sociala och kulturella förväntningar samt omfattningen av stöd bidrar till utvecklingen av ett barns förmåga att bilda åsikter.²⁴

Det är som regel inte tillräckligt att barnet får information endast i inledningsskedet av en utredning. Barnet bör också få fortlöpande information om sådant som är av betydelse i ärendet. För att barnet ska kunna framföra sina åsikter bör barnet få relevant information under ärendets handläggning, fram till det slutliga beslutet, liksom vid uppföljning av en påbörjad eller genomförd insats. Om barnet inte får information, blir det svårt för barnet att veta vad han eller hon ska uttrycka sina åsikter om.²⁵

Barnrättighetsutredningen framhåller att informationen som ges till barnet ska anpassas till barnets ålder, mognad och andra individuella förutsättningar. Med individuella förutsättningar menas t.ex. barnets förutsättningar att förstå och ta till sig det som sägs till följd av en funktionsnedsättning. Det kan också vara fråga om att barnet har erfarenheter sedan tidigare av exempelvis en insats, att barnet har en språklig bakgrund som gör att han eller hon inte förstår det svenska språket fullt ut, liksom utbildningsbakgrund m.m.²⁶

²³ CRC/C/GC/12, p. 25, p. 34 och p. 82.

²⁴ CRC/C/GC/12, p. 29.

²⁵ SOU 2016:19 s. 210.

²⁶ SOU 2016:19 s. 210.

För att bestämmelsen om barnets bästa och barnets rätt att få uttrycka sina åsikter ska få genomslag krävs en dialog som bara kan komma till stånd om barnet förstår den information som ges. Den som ger informationen måste därför, så långt det är möjligt, försäkra sig om att barnet förstått såväl innehållet i som betydelsen av informationen.

19.3.1 Barnets rätt till information i socialtjänsten

Rätten för barn att få relevant information när en åtgärd rör dem regleras i 11 kap. 10 § SoL. Av förarbetena till bestämmelsen framgår att med uttrycket relevant information avses vederhäftig information som är av betydelse för barnet i ärendet eller målet. Detta omfattar inte bara faktauppgifter i utredningen utan även information om följderna av den unges inställning och möjliga resultat av utredningen eller utgången i målet. Informationens relevans ska inte bedömas enbart i förhållande till informationen som sådan utan även i förhållande till barnet, dvs. vara lämplig för barnet med beaktande av t.ex. hans eller hennes ålder, mognad, förmåga att tillgodogöra sig information, psykiska hälsa och tidigare kunskaper.²⁷ Det är som regel inte tillräckligt att barnet får information endast i inledningsskedet av en utredning²⁸.

Det krävs stor lyhörddhet från den som ska informera barnet och det är angeläget att sättet som informationen ges på inte är olämpligt. Att informera barnet kräver därför förmåga att lyssna till och förstå barnet och att leva sig in i hans eller hennes situation. Informationen måste anpassas på ett sådant sätt att barnet kan ta till sig den. Det är viktigt att ta reda på om den unge kunnat ta emot och förstå den information som lämnats. Information behöver ges kontinuerligt under hela den tid som ett ärende pågår.²⁹

I Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (SOSFS 2014:5) om dokumentation i verksamhet som bedrivs med stöd av SoL, LVU, LVM och LSS regleras att vid handläggning av ärenden som rör barn ska det av dokumentationen framgå vilken information som har lämnats till barnet, när och på vilket sätt informationen har lämnats, och namn och befattning eller titel på den som har lämnat in-

²⁷ Prop. 2006/07:129 s. 39.

²⁸ SOU 2016:19 s. 487.

²⁹ Prop. 2006/07:129 s. 38.

formationen. Detsamma gäller vid genomförande och uppföljning av insatser till barn.

19.3.2 Rätten till information förtydligas i socialtjänstlagen

Utredningens förslag: Bestämmelsen om barns rätt till information i nuvarande 11 kap. 10 § första stycket socialtjänstlagen kompletteras med en bestämmelse om att informationen ska anpassas till barnets ålder, mognad och hans eller hennes individuella förutsättningar. Den som lämnar informationen ska så långt det är möjligt försäkra sig om att barnet har förstått informationen.

Barnets rätt till information är en förutsättning för att han eller hon ska kunna uttrycka sina åsikter i frågan. Detta är i sin tur en förutsättning för att barnet ska kunna vara delaktigt och få inflytande.

Trots att det framgår av förarbetena till 11 kap. 10 § första stycket SoL – som reglerar barnets rätt till information – att hänsyn ska tas till barnets ålder, mognad och individuella förutsättningar när informationen lämnas, visar flera rapporter och studier på området att barn ändå inte är fullt delaktiga vid förhandsbedömningar, utredningar och under insatser.³⁰

Det framgår t.ex. i en uppföljning som Socialstyrelsen har gjort av 2013 års ändringar i socialtjänstlagen att barnsamtal alltid inrymmer ett visst mått av obalans. Samtalet sker inte på lika villkor och barn kan ha svårt att förutse konsekvenserna av vad de berättar, i synnerhet yngre barn.³¹ Vidare framgår det av en tillsynsrapport från IVO, som avser en nationell tillsyn rörande barn som är placerade på hem för vård eller boende (HVB), att det i flera fall saknades dokumenterade uppgifter om att barnet hade fått relevant information samt att barnet hade getts möjlighet att framföra sina åsikter och sin inställning, under utredning, genomförande och uppföljning av placeringen.³²

³⁰ Vårdanalys (2018). *Lika läge för alla? – Om omotiverade skillnader inom den sociala barn- och ungdomsvården*, s. 11, IVO (2018). *Får barn som bor på HVB tillräckligt stöd av socialtjänsten? Nationell tillsyn av socialtjänstens uppföljningar gällande vården av barn som bor i HVB*, s. 21 f., Heimer, Näsman & Palme (2016) och Eriksson & Näsman (2011).

³¹ Socialstyrelsen (2015). *Nya bestämmelser för den sociala barn- och ungdomsvården – Uppföljning av 2013 års ändringar av SoL och LVU*, s. 17.

³² IVO (2018). *Får barn som bor på HVB tillräckligt stöd av socialtjänsten? Nationell tillsyn av socialtjänstens uppföljningar gällande vården av barn som bor i HVB*, s. 21.

Vid Barnombudsmannens intervjuer med barn har även framkommit att det finns barn som inte förstår varför socialtjänsten agerat på ett visst sätt och att några barn uppfattar att de blir straffade utan att de förstår varför. Upplevelsen av att vara utlämnad åt en socialtjänst som man inte förstår skapar enligt Barnombudsmannen ett motstånd hos barnen mot att alls delta i vården. Barnombudsmannen föreslår därför att det bör utredas hur lagstiftningen vad gäller barnets rätt till delaktighet och rätten till information bäst kan förtydligas.³³

Utredningen har under sitt arbete också träffat ett antal barnrättsorganisationer som tydligt framhållit vikten av att barn blir informerade om vad som händer i frågor och åtgärder som rör dem.³⁴ Detta för att barnet ska kunna uttrycka sin åsikt men också för att skapa förtroende och tillit i relation med socialtjänsten.

För att det inte ska råda någon tvekan om att barn alltid har rätt till relevant information i åtgärder som rör barnet samt att denna information ska vara anpassad till barnets ålder, mognad och individuella förutsättningar, anser utredningen att detta bör komma till uttryck i socialtjänstlagen. Den nuvarande bestämmelsen i 11 kap. 10 § första stycket SoL bör därför kompletteras med en skrivning om att den information som barnet får ska anpassas till barnets ålder, mognad och hans eller hennes individuella förutsättningar. Här bör särskilt uppmärksammas att för barn som har funktionsnedsättningar som på olika sätt försvårar kommunikationen är det särskilt viktigt att samtalen noga förbereds så att den information barnet får anpassas till hans eller hennes förutsättningar.

För att barnet ska kunna ha nytta av den information som lämnas och kunna ta ställning till densamma är det en förutsättning att barnet förstår informationen. Först då kan artikel 3 och 12, om barnets bästa och barnets rätt att komma till tals, få genomslag i praktiken. Utredningen anser därför att det även bör införas ett tillägg om att den som lämnar informationen till barnet så långt det är möjligt ska försäkra sig om att barnet har förstått informationen.

³³ BO (2019). *Vem bryr sig – när samhället blir föräldrar. Barns röster om att växa upp i den sociala barnavården*, s. 8 och s. 34.

³⁴ Utredningen har bl.a. haft dialoger med BRIS, Maskrosbarn, Rädda barnen, Stiftelsen allmänna barnhusen och Unicef.

19.4 Rätt att framföra sina åsikter

Principen om barnets rätt till delaktighet finns i artikel 12 i barnkonventionen. Där anges att barnet ska beredas möjlighet att, direkt eller genom företrädare, höras i alla domstolsförfaranden och administrativa förfaranden som rör barnet. Det finns ingen nedre åldersgräns för när barn ska få komma till tals och uttrycka sina åsikter.

Bestämmelsen om att barnet ska få uttrycka sina åsikter infördes i socialtjänstlagen 1998, samtidigt som bestämmelsen om barnets bästa, och förtydligades därefter genom lagändringar 2013. Enligt 11 kap. 10 § första stycket SoL ska ett barn ges möjlighet att framföra sina åsikter i frågor som rör barnet. Om barnet inte framför sina åsikter, ska hans eller hennes inställning så långt det är möjligt klarläggas på annat sätt. Barnets åsikter och inställning ska tillmätas betydelse i förhållande till hans eller hennes ålder och mognad.

För att ge barnet förutsättningar att uttrycka sina åsikter ska ansvariga aktörer, enligt regeringens strategi för att stärka barnets rättigheter i Sverige, ha kunskap om hur denna rättighet ska förverkligas i den egna verksamheten.³⁵ Det innebär att det måste finnas kunskap om och utarbetade arbetssätt för hur barnets åsikter på bästa sätt kan inhämtas, utifrån barnets ålder och mognad. Det är viktigt att miljön känns trygg för barnet och att metoder och arbetssätt är väl anpassade till barnets förutsättningar.³⁶

I förarbetena till 11 kap. 10 § SoL understryker regeringen att barnet aldrig ska vara skyldigt att framföra sina åsikter, utan bara ges möjlighet att göra det. Förhållandet i det enskilda fallet kan vara sådant att barnet av någon anledning inte kan, dvs. inte är i stånd att bilda egna åsikter, eller inte vill framföra sina åsikter. I sådana fall behöver barnets inställning så långt det är möjligt klarläggas på annat sätt. Detta kan ske genom inhämtande av uppgifter från barnets närstående eller någon annan företrädare för barnet. Vidare kan inställningen klarläggas genom dokumentation av vad barnet tidigare har framfört, t.ex. till socialtjänsten. Med hänsyn till principen om barnets bästa är det angeläget att barnets inställning klagörs på ett sätt som iakttar respekten för barnets integritet och självbestämmanderätt.³⁷ Företrädaren måste i denna situation vara medveten om att han eller hon enbart företräder barnets intressen och inte andra per-

³⁵ Prop. 2009/10:232.

³⁶ Prop. 2012/13 :10 s. 37 f.

³⁷ Prop. 2012/13 :10 s. 37 f.

soners (exempelvis föräldrars/en förälders), och inte heller institutioners eller organs intressen (som familjehem, myndigheter eller samhället).³⁸

19.4.1 Om barnet inte vill framföra sina åsikter ska detta respekteras

Utredningens bedömning: Om barnet väljer att inte framföra sina åsikter, ska hans eller hennes vilja i detta avseende respekteras.

Utredningens förslag: Bestämmelsen i nuvarande 11 kap. 10 § första stycket tredje meningen socialtjänstlagen – som anger att om barnet inte framför sina åsikter, ska hans eller hennes inställning så långt det är möjligt klarläggas på annat sätt – ska upphävas.

Av artikel 12 i barnkonventionen framgår att barn har rätt att uttrycka sin mening och höras i alla frågor som rör barnet och att hänsyn ska tas till barnets åsikter, utifrån barnets ålder och mognad. Däremot anges inte att om barnet inte vill framföra sina åsikter så ska dess åsikter klarläggas på annat sätt.

Barnrättighetsutredningen föreslår att det i lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) införs en bestämmelse om att ett barn ska ges möjlighet att framföra sina åsikter i frågor som rör barnet. Där väljer man dock ett annat förhållningssätt när barnet inte vill framföra sina åsikter än vad som kommer till uttryck i socialtjänstlagen i dag. Barnrättighetsutredningen menar att om barnet inte har förmåga att framföra några åsikter bör dessa klarläggas på annat sätt. Om barnet däremot väljer att avstå från att framföra några åsikter ska detta respekteras och inte klarläggas på annat sätt. Vidare menar Barnrättighetsutredningen att då insatser enligt socialtjänstlagen kan tänkas bli nödvändiga även vid beviljad insats enligt LSS bör detta nya förhållningssätt beaktas i det fortsatta lagstiftningsarbetet även beträffande socialtjänstlagen.³⁹

Dessutom föreslår Barnrättighetsutredningen att det i förvaltningslagen (1986:223) och i förvaltningsprocesslagen (1971:291) införs en ny bestämmelse enligt vilken barnets bästa ska utredas och särskilt

³⁸ CRC/C/GC/12, p. 37.

³⁹ SOU 2016:19 s. 211.

beaktas i ärenden och mål som rör barn. Ett barn ska få relevant information och ges möjlighet att framföra sina åsikter i frågor som rör barnet. Barnets åsikter ska tillmätas betydelse i förhållande till barnets ålder och mognad. I de föreslagna bestämmelserna saknas reglering av att om barnet inte framför sina åsikter, ska hans eller hennes inställning så långt det är möjligt klarläggas på annat sätt.⁴⁰

Barnets rätt till relevant information är en förutsättning för att han eller hon ska kunna uttrycka sina åsikter i en fråga. Informations relevans ska inte bedömas enbart i förhållande till informationen som sådan utan även i förhållande till barnet, dvs. vara lämplig för barnet med beaktande av t.ex. hans eller hennes ålder, mognad, förmåga att tillgodogöra sig information, psykiska hälsa och tidigare kunskaper. Informationen måste anpassas på ett sådant sätt att barnet kan ta till sig den. Det är viktigt att ta reda på om barnet kunnat ta emot och förstå den information som lämnats.

Det kan finnas många skäl till att ett barn väljer att inte framföra sin åsikt. Ett barn kan till exempel hamna i en svår lojalitetskonflikt i förhållande till sina föräldrar. Oavsett skäl, väljer barnet att avstå från att uttrycka sina åsikter ska detta respekteras. Däremot innebär rättigheten en skyldighet för dem som utreder ett ärende att skapa förutsättningar för barnet att utöva sin rättighet, bl.a. genom att skydda barnet i dess deltagande. Har detta gjorts och barnet ändå väljer att inte framföra sina åsikter anser utredningen att detta ska respekteras och inte vidare klarläggas på annat sätt. Bestämmelsen i 11 kap. 10 § första stycket tredje meningen ska därför inte föras över till den nya lagen. Att barnets vilja att inte framföra sina åsikter ska respekteras innebär ingen inskränkning i socialnämndens utredningsskyldigheter i övrigt och nämnden ska fortfarande beakta barnets bästa även om barnets åsikt inte är en del av beslutsunderlaget.

I det enskilda fallet kan omständigheterna vara sådana att barnet inte har förmåga att ge uttryck för sina åsikter, inte ens med hjälp av kommunikationsverktyg. Åsikterna får i sådana fall så långt det är möjligt klarläggas på annat sätt. Det kan ske genom inhämtande av uppgifter från barnets närstående eller genom någon annan företrädare för barnet. Vidare kan åsikterna klarläggas t.ex. genom dokumentation av vad barnet tidigare har framfört. Med hänsyn till principen om barnets bästa är det angeläget att barnets åsikter klargörs på ett sätt som iakttar respekten för barnets integritet och självbestäm-

⁴⁰ Prop. 2017/18:186 s. 123.

mande.⁴¹ Företrädaren måste i denna situation vara medveten om att han eller hon enbart företräder barnets intressen.

19.5 Samtal med barn

Principen om barnets rätt till delaktighet finns i artikel 12 i barnkonventionen. Där anges att barnet ska beredas möjlighet att, direkt eller genom företrädare, höras i alla domstolsförfaranden och administrativa förfaranden som rör barnet. Det finns ingen nedre åldersgräns för när barn ska få komma till tals och uttrycka sina åsikter.

Enligt 11 kap. 10 § första stycket SoL ska ett barn ges möjlighet att framföra sina åsikter i frågor som rör barnet. Barnets åsikter och inställning ska tillmätas betydelse i förhållande till hans eller hennes ålder och mognad.

År 2013 infördes en bestämmelse om att ett barn får höras utan vårdnadshavarens samtycke och utan att vårdnadshavaren är närvarande (11 kap. 10 § tredje stycket SoL). Bestämmelsen är begränsad till två situationer: vid en utredning om ett barns behov av skydd eller stöd respektive vid en utredning på socialnämndens initiativ om överflyttning av vårdnaden enligt 6 kap. 7 och 8 §§ föräldrabalken.

I bestämmelsens förarbeten anförs att denna utökade möjlighet att höra barnet innebär förbättrade möjligheter att ta hänsyn till barnets vilja och ligger i linje med artikel 12 i barnkonventionen.⁴² Samtidigt konstaterades att möjligheten att tala med ett barn utan vårdnadshavarnas samtycke innebär ett ingrepp i principen om vårdnadshavarnas beslutanderätt. Ur ett rättssäkerhetsperspektiv är det därför viktigt att vårdnadshavarna informeras om åtgärden innan samtalet sker.⁴³

En utredning av om socialnämnden behöver ingripa till ett barns skydd eller stöd ska enligt 11 kap. 2 § SoL bedrivas så att inte någon onödigt utsätts för skada eller olägenhet. Ett samtal bör till exempel inte hållas om barnets inställning inte kan klarläggas utan att det sätts i en svår lojalitetskonflikt gentemot föräldrarna eller någon av dem.⁴⁴

⁴¹ SOU 2016:19 s. 208.

⁴² Prop. 2009/10:192 s. 17 f.

⁴³ Prop. 2009/10:192 s. 19.

⁴⁴ Prop. 2009/10:192 s. 18 f.

19.5.1 Samtal med barn utan vårdnadshavarens samtycke

Vissa myndigheter, anställda och yrkesverksamma är enligt 14 kap. 1 § SoL skyldiga att anmäla till socialnämnden om de i sin verksamhet får kännedom om eller misstänker att ett barn far illa. För övriga, yrkesverksamma och privatpersoner, finns en rekommendation att anmäla i 14 kap. 1 c § SoL.

Lagen anger inte närmare i vilka situationer eller vid vilken misstankegrad ett barn kan misstänkas fara illa och enligt förarbetena är det inte heller möjligt att närmare fastställa detta. Förarbetena ger ändå viss vägledning om vilka situationer som kan förekomma i anmälningar. Det kan t.ex. avse barn som i hemmet utsätts för fysiskt eller psykiskt våld, sexuella övergrepp, kränkningar, fysisk eller psykisk försummelse eller som har allvarliga relationsproblem i förhållande till sin familj. Vidare ingår barn som far illa på grund av sitt eget beteende, exempelvis på grund av missbruk, kriminalitet och annat självdestruktivt beteende eller som utsätts för hot, våld eller andra övergrepp från jämnåriga. Barn med stora problem i skolsituationen föranledda av en social problematik kan också anses ingå i målgruppen.⁴⁵

En anmälan leder inte alltid till att socialtjänsten inleder en utredning om barnets behov av skydd eller stöd. När en anmälan kommer in ska socialtjänsten enligt 11 kap. 1 a § första stycket SoL genast göra en bedömning av om barnet eller den unge är i behov av omedelbart skydd, en s.k. skyddsbedömning. Skyddsbedömningen ska göras samma dag som anmälan kommer in eller senast dagen efter om anmälan kommer in sent. I normalfallet bör informationen i anmälan ge tillräckligt med information för skyddsbedömningen. Handläggaren kan i vissa fall behöva ta kontakt med den som berörs av anmälan och eventuellt även med anmälaren.⁴⁶

Socialtjänsten ska inom 14 dagar besluta om en utredning ska inledas eller inte, en s.k. förhandsbedömning. Om det i anmälan eller under en förhandsbedömning framkommer uppgifter om att ett barn kan ha utsatts för våld eller andra övergrepp av en närstående eller bevittnat våld eller andra övergrepp av eller mot en närstående ska en utredning alltid inledas utan dröjsmål.⁴⁷

En förhandsbedömning är inte en mindre utredning utan just en bedömning av om en utredning ska inledas eller inte. Mot den bak-

⁴⁵ Prop. 2012/13:10, s. 47.

⁴⁶ Prop. 2012/13:10, s. 60.

⁴⁷ Se t.ex. 6 kap. 1 § i SOSFS 2014:4.

grunden ska nämnden inte vidta några utredningsåtgärder. Inom ramen för förhandsbedömningen ska socialnämnden t.ex. inte hämta in uppgifter från någon utomstående. En förhandsbedömning ska i första hand grundas på innehållet i anmälan och nämndens tidigare kännedom om barnet eller familjen, t.ex. uppgifter i en personakt eller tidigare anmälningar. Emellertid får nämnden under förhandsbedömningen ta kontakt med det barn och de vårdnadshavare som anmälan rör.⁴⁸

Justitieombudsmannen (JO) har uttalat att om ett barn på grund av sin ålder eller mognad själv kan avgöra om han eller hon vill tala med socialtjänsten så behövs inte vårdnadshavarens godkännande för att samtalet ska få äga rum under en förhandsbedömning.⁴⁹

Samtal med barn som inte har nått sådan ålder eller mognad att de själva kan bestämma om sin medverkan kan däremot inte hållas utan vårdnadshavarens samtycke. Den möjlighet som socialnämnden har att med stöd av 11 kap. 10 § tredje stycket SoL höra barnet utan vårdnadshavarnas samtycke är begränsad till de situationer då nämnden har inlett en utredning om bl.a. barnets behov av skydd eller stöd.

Det förslag som anges nedan tar sikte på situationer i vilka barnets eget samtycke inte är tillräckligt för att samtal ska kunna hållas. Det rör sig alltså främst om sådana situationer då barnet inte uppnått sådan ålder och mognad att hans eller hennes inställning är av avgörande betydelse för om samtal ska äga rum. Om barnet självt kan ta ställning i frågan behöver den föreslagna bestämmelsen således inte tillämpas.

⁴⁸ Prop. 2012/13:10 s. 58 och JO:s beslut den 14 juni 2016, dnr 3091-2014.

⁴⁹ JO:s beslut den 14 juni 2016, dnr 3091-2014.

19.5.2 Utökad möjlighet för socialtjänsten att samtala med barn utan vårdnadshavarens samtycke

Utredningens förslag: Ett barn ska få höras utan vårdnadshavarens samtycke och utan att vårdnadshavaren är närvarande inför ett beslut om att inleda eller inte inleda en utredning av om socialnämnden behöver ingripa till ett barns skydd eller stöd.

Barnets vårdnadshavare ska, om inte särskilda skäl talar mot det, genast underrättas om att barnet har hörts.

I artikel 12 i barnkonventionen anges att ett barn ska beredas möjlighet att höras i alla domstolsförfaranden och administrativa förfaranden som rör barnet. Det finns ingen nedre åldersgräns för när ett barn ska få komma till tals och uttrycka sina åsikter. Utifrån gällande regelverk kan ett barn dock förhindras av sina vårdnadshavare att tala med socialtjänsten under förhandsbedömningen.

Samtal med barn under förhandsbedömningen

Det finns ingen nationell statistik över hur många anmälningar socialtjänsten tar emot, hur många av dem som leder till utredning och hur många barn som – efter att utredning inte har inletts – återkommer i nya anmälningar. Emellertid har Socialstyrelsen gjort en nationell kartläggning av antalet anmälningar under 2018. Cirka 180 000 barn kom till socialtjänstens kännedom genom cirka 331 000 anmälningar under det året. Av dessa kunde flera anmälningar gälla ett och samma barn. Det motsvarar drygt 8 procent av alla barn i landet. Omkring 38 procent av alla anmälningar (126 000 anmälningar) resulterade i ett beslut om att inleda utredning.⁵⁰ Även lokala och regionala undersökningar har visat att socialnämnderna hanterar ett stort antal anmälningar, att de blivit fler, att det är en minoritet av dem som leder till utredningar och att det är en relativt hög andel av de barn man inte inlett utredningar om som återkommer i nya anmälningar.⁵¹ Dessa uppgifter talar för att socialnämnderna missar barn som är i behov av skydd och stöd.

⁵⁰ Socialstyrelsen (2019). *Anmälningar om barn som far illa eller misstänks fara illa – nationell kartläggning 2018*, s. 7.

⁵¹ Socialstyrelsen (2012). *Anmälningar till socialtjänsten om barn och unga – en undersökning om omfattning och regionala skillnader*, Åsbrink (2017), Olsson & Isaksson (2018).

Med en utökad möjlighet för socialtjänsten att tala med barn utan vårdnadshavarens samtycke och utan att vårdnadshavaren är närvarande finns det skäl att tro att man skulle kunna identifiera fler barn som behöver skydd och stöd. Samtidigt måste beaktas att underlaget är begränsat och att det saknas uppgifter om hur vanligt förekommande det är att vårdnadshavare faktiskt nekar socialtjänsten att tala med ett barn. Det är därför svårt att säga något om hur många fler barn socialtjänsten skulle kunna hjälpa om man fick utökade möjligheter att tala med dem.

Det måste även beaktas att barn kan försättas i svårhanterliga situationer om de samtalat med socialtjänsten trots att vårdnadshavaren motsätter sig detta. Till exempel kan barnet utsättas för påtryckningar från vårdnadshavaren både före och efter samtalet. Barnet kan även hamna i en lojalitetskonflikt med vårdnadshavaren då det som framkommer i samtalet t.ex. skulle kunna leda till att barnet placeras eller att familjen nekas ekonomiskt bistånd som man tidigare fått. I detta sammanhang kan tilläggas att socialtjänsten, vid en förhandsbedömning, ofta saknar kännedom om familjen. Detta försvårar möjligheten att bedöma om barnet kan komma att utsättas för skada eller olägenhet om man genomför ett enskilt samtal utan vårdnadshavarens samtycke. Inleds inte utredning efter detta samtal kommer socialtjänsten inte heller kunna följa upp situationen för barnet.

Vidare kan invändas att om det finns en sådan oro att socialtjänsten anser sig behöva tala med barnet utan vårdnadshavarens medgivande, så kan det redan finnas skäl att inleda utredning. En vårdnadshavarens ovilja att låta barnet komma till tals kan ofta, men givetvis inte alltid, vara ett tecken på en intressekonflikt mellan barnet och vårdnadshavaren, vilket också kan vara ett argument för att inleda utredning.⁵²

Utredningen anser emellertid att det är av stor vikt att stärka barns rätt att komma till tals i alla frågor som rör barnet, även under förhandsbedömningen. Därutöver är det angeläget att skapa bättre förutsättningar för socialtjänsten att skydda och stödja barn som far illa eller riskerar att fara illa. Utredningen föreslår därför att det i socialtjänstlagen ska införas en möjlighet för socialnämnden att tala med ett barn utan vårdnadshavarens samtycke och utan att vårdnadshavaren är närvarande även inför ett beslut om en utredning ska inledas eller inte. Ett sådant samtal syftar enbart till att socialnämnden

⁵² Prop. 2009/10:192 s. 16 f.

ska kunna bedöma om en utredning ska inledas eller inte. Det är inte frågan om ett utredande samtal, sådana genomförs efter att en utredning inletts. Samtalet ska således röra de uppgifter som lämnats i själva anmälan och barnets inställning till den. I anslutning till samtalet kan man informera barnet om vilka stödåtgärder som skulle kunna erbjudas och lämna information om var barnet kan vända sig för det fall ett hjälpbehov uppstår i framtiden. Sådan information kan många gånger vara svår att nå ut med till barn som kan misstänkas leva i en miljö där de riskerar att utvecklas ogynnsamt.

Barnets bästa måste stå i fokus när samtal genomförs. Samtalet ska genomföras med varsamhet och med visad respekt för den lojalitetskonflikt som barnet kan befinna sig i. Barnet får inte pressas på ställningstaganden och synpunkter. Dess ålder och mognad har betydelse för hur ett samtal ska genomföras. Principen om barnets bästa kan innebära att ett samtal inte ska genomföras. Barnet ska naturligtvis inte höras om det kan tänkas ta skada av samtalet.

När kan ett samtal utan vårdnadshavarens samtycke bli aktuellt?

Socialtjänsten kan behöva höra ett barn utan vårdnadshavarens samtycke av olika skäl. Ofta lär det handla om misstankar om brister i barnets hemförhållanden, men det kan också handla om barnets eget beteende. En tänkbar situation är när en anmälan rör samspelet mellan barnet och vårdnadshavaren. Socialtjänsten kan då ha behov av att tala med både barnet och vårdnadshavaren om anmälan. En annan tänkbar situation är när vårdnadshavaren hävdar att barnet inte vill ha hjälp och stöd men inte låter socialtjänsten tala med barnet. En närmare precisering än så av frågan om när socialtjänsten ska få nyttja sin rätt att tala med barnet är svår att göra.

Information

Barnet måste inledningsvis få information som gör att han eller hon förstår syftet med samtalet, i vilket sammanhang det sker och möjliga resultat av det. Informationen ska vara lämplig för barnet med beaktande av t.ex. hans eller hennes ålder, mognad, förmåga att tillgodogöra sig information, psykiska hälsa och tidigare kunskaper.

Möjligheten att tala med ett barn utan vårdnadshavarens samtycke innebär ett ingrepp i principen om vårdnadshavarens bestämmanderätt. Ur ett rättssäkerhetsperspektiv är det därför viktigt att vårdnadshavaren informeras om åtgärden innan den sker. Detta är också av betydelse av praktiska skäl, för att samtalet med barnet ska fungera så smidigt som möjligt. Frivillig medverkan och bästa möjliga samarbete med vårdnadshavaren är alltid att föredra och bör i de flesta fall eftersträvas. Vårdnadshavaren bör därför informeras innan samtalet med barnet äger rum, men utredningen anser inte att det bör införas någon uttrycklig regel om att vårdnadshavarens inställning ska kontrolleras innan samtalet med barnet genomförs. En sådan regel skulle enligt utredningen i vissa fall omöjliggöra att ett angeläget samtal kommer till stånd.

Möjligheten att höra barnet utan att inhämta vårdnadshavarens inställning före samtalet eller mot dennes samtycke, ska enbart användas i de fall socialtjänsten bedömer att tillvägagångssättet är nödvändigt för att inhämta information till beslutet. Det är viktigt att socialtjänsten använder denna möjlighet på ett omdömesgillt sätt, och också lyssnar på vårdnadshavaren om denne har invändningar. Att ha möjlighet att samtala med barn, utan vårdnadshavarens samtycke, innebär ett stort ansvar.

Barnets vårdnadshavare ska genast underrättas om att barnet hörts

Av 11 kap. 2 § tredje stycket SoL följer att den som berörs av en utredning genast ska underrättas om utredning har inletts. Undantag från denna regel kan dock göras om det finns särskilda skäl. I förarbetena anför regeringen att det i vissa situationer behöver finnas en möjlighet till respit med att delge dem som berörs av utredningen om ett sådant beslut. Särskilda skäl kan vara ett visst rådrum för att tillsammans med det berörda barnet planera kontakten med vårdnadshavaren och överväga ett eventuellt behov av skydd som kan uppstå i och med att informationen om inledd utredning når föräldrarna. Ett annat skäl kan vara att man behöver samordna insatser med polisen vid misstanke om övergrepp mot barnet som utförts av vårdnadshavare eller annan närstående.⁵³ Huvudregeln är att beslut om att inleda eller inte inleda utredning ska fattas inom fjorton dagar

⁵³ Prop. 2012/13:10, s. 62.

från det att en ansökan kommit in. Finns det synnerliga skäl kan det dock dröja ytterligare en tid innan beslut fattas (11 kap. 1 a § SoL). Även om ett beslut fattas om att inleda utredning kan det alltså hinna gå en tid från det att samtal hållits med barnet under förhandsbedömningen till dess att skyldigheten att informera vårdnadshavaren enligt 11 kap. 2 § tredje stycket SoL inträder.

Har socialnämnden hört ett barn under förhandsbedömningen utan att kontrollera vårdnadshavarens inställning före samtalet är det därför enligt utredningen rimligt att det även här regleras att vårdnadshavaren, om inte särskilda skäl talar mot det, genast ska underrättas om att barnet hörts. Med särskilda skäl avses samma omständigheter som i 11 kap. 2 § tredje stycket SoL. Beslutar socialnämnden att inte inleda en utredning efter att ha hört ett barn bör vårdnadshavarna genast underrättas om att samtalet skett.

Socialtjänstens möjlighet att kontakta barnet utan att vårdnadshavare informerats har berörts av JO. Enligt JO kan det inte godtas att socialnämnden bereder sig tillträde till barnets hem för att få kontakt med denne när vårdnadshavaren inte är hemma, eller att utredaren hämtar ett barn till socialförvaltningen när barnet är på väg hem från skolan eller leker ute på fritiden.⁵⁴ Således är socialtjänstens möjlighet att kontakta barnet utan att vårdnadshavarna informerats begränsat.

Inskränkningen i vårdnadshavarens bestämmanderätt är proportionerlig

Förslaget innebär en inskränkning av vårdnadshavarens bestämmanderätt i förhållande till vad som gäller i dag. Vårdnadshavarens bestämmanderätt innebär dock i dag att vårdnadshavaren kan hindra att barnet får prata med socialtjänsten. Barnombudsmannen framhåller i sin årsrapport för år 2020 att föräldrarätten traditionellt ses som starkare än barnrätten och att det är något som fortfarande också uttrycks i lagstiftningen. Det blir särskilt tydligt när det gäller barn i redan utsatta situationer som till exempel barn inom den sociala barnvården.⁵⁵

Utredningen anser att barnets rätt till delaktighet samt behovet av att skydda och stödja barn som far illa eller riskerar att fara illa, här väger tyngre än den inskränkning som uppkommer i vårdnads-

⁵⁴ Se JO 2006/07 s. 212 med hänvisningar.

⁵⁵ Barnombudsmannen (2020), s. 7.

havarens bestämmanderätt. Inskränkningen bedöms därför vara motiverad och proportionerlig.

19.5.3 Stöd för samtal med barn under en förhandsbedömning

Utredningens bedömning: Regeringen bör ge lämplig myndighet i uppdrag att ta fram ett stöd för samtal med barn utan vårdnadshavarens samtycke under en förhandsbedömning.

Som nämnts ovan saknar socialnämnden i många fall kännedom om familjen vid en förhandsbedömning. Det kan vara svårt att bedöma om barnet riskerar att utsättas för skada eller påtryckningar om man genomför ett enskilt samtal utan vårdnadshavarens samtycke. Samtalet skulle kunna leda till en lojalitetskonflikt mellan barn och vårdnadshavare som barnet kan ha svårt att hantera själv. Barnet måste därför utifrån sina förutsättningar få information om vad samtalet innebär och då särskilt att det är fråga om en möjlighet för barnet att samtala med socialtjänsten. Ett barn får aldrig pressas till att genomföra ett samtal. Det är ingen skyldighet för barnet att vara delaktigt. Det innebär att barnet måste informeras om möjligheten att när som helst avstå från att delta. Om ett barn inte vill yttra sig behöver man visa förståelse för och respektera det, inte pressa barnet till delaktighet. Socialnämnden har stor vana av att samtala med barn men har då vanligtvis viss kännedom om familjen och har inom ramen för en utredning av ett barns behov av skydd eller stöd även möjlighet att följa upp hur det blev för barnet. Med utredningens förslag kommer behovet av information och bemötande av både barn och vårdnadshavare samt riskbedömningar delvis att se annorlunda ut. Enligt utredningen finns det därför behov av att en lämplig myndighet tar fram ett stöd för samtal med barn utan vårdnadshavarens samtycke under förhandsbedömningen.

19.6 Öppna insatser utan vårdnadshavarens samtycke till barn som är yngre än 15 år

Utredningen har övervägt om öppna insatser bör göras tillgängliga utan vårdnadshavarens samtycke även för barn som är yngre än 15 år. Den 14 november 2019 fick emellertid Socialstyrelsen ett uppdrag från regeringen rörande öppna insatser utan samtycke. I uppdraget ingår bl.a. att göra en fördjupad analys av frågan om öppna insatser utan vårdnadshavarnas samtycke ska kunna ges till barn under 15 år och vilka insatser som i sådana fall kan anses vara lämpliga. I denna del ingår även att analysera om effekterna av sådana insatser kan motivera att vårdnadshavarnas bestämmanderätt får stå tillbaka. Med anledning av Socialstyrelsens uppdrag samt efter dialog med Socialstyrelsen har utredningen valt att inte utreda denna fråga vidare.

Av utredningens direktiv framgår att utredningen bör inhämta kunskap från övriga nordiska länder om hur de hanterat förhållandet med barnets rättigheter och vårdnadshavarnas bestämmanderätt i lagstiftningen. Enligt utredningens bedömning är detta främst relevant för frågan om öppna insatser utan vårdnadshavarens samtycke. Utredningen har därför valt att inte göra en sådan jämförelse. Det kan också tilläggas att Socialstyrelsen i sitt uppdrag har att utgå från erfarenheter av öppna insatser utan samtycke i Norge och Danmark.

19.7 Kontakt med föräldrar, syskon och andra närstående vid placering

Av artikel 8 i den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (europakonventionen) följer att var och en har rätt till respekt för sitt privat- och familjeliv. Av flera domar från Europadomstolen framgår att relationen mellan barnet och dess ursprungsfamilj är central för det familjeliv som artikel 8 avser att skydda. Även andra släktband än föräldraskap kan utgöra barns familjeliv, det gäller särskilt relationen mellan syskon.⁵⁶

Barnets rätt till privat- och familjeliv finns även uttryckt i artikel 16 i barnkonventionen. Barnrättskommittén har i de allmänna kommentarerna till barnkonventionen uttalat att i bevarandet av

⁵⁶ Olsson mot Sverige, nr 2/1987/125/176, dom meddelad den 25 februari 1988, p. 78–84 och Moustaquim mot Belgien, nr 26/1989/186/246, dom meddelad den 25 januari 1991, p. 35–47.

familjemiljön ingår att bevara barnets band i vidare bemärkelse. Det gäller kontakt med syskon, släktingar och andra personer till vilka barnet haft starka personliga relationer.⁵⁷

I artikel 9.3 i barnkonventionen uttrycks att konventionsstaterna ska respektera rätten för det barn som är skilt från den ena eller båda föräldrarna att regelbundet upprätthålla ett personligt förhållande till och direkt kontakt med båda föräldrarna, utom då detta strider mot barnets bästa.

19.7.1 Barnets behov av kontakt med syskon och föräldrar har uppmärksamrats av tidigare utredningar

År 2006 tillsatte regeringen en utredning för att undersöka vanvård och övergrepp vid fosterhem och institutioner i Sverige under 1900-talet. Utredningen om vanvård i den sociala barnvården (Vanvårdsutredningen) intervjuade ett stort antal personer som ansåg sig ha blivit vanvårdade under sin tid i den sociala barnvården. Av intervjuerna framkommer hur viktigt det kan vara med syskonrelationer och hur angeläget det är att noga överväga eventuella syskonseparationer.⁵⁸ Vanvårdsutredningen följdes av Upprättelseutredningen som hade till uppdrag att ta fram förslag till olika åtgärder för att ge upprättelse åt de människor som under perioden 1920–1980 hade utsatts för vanvård och övergrepp i den sociala barn- och ungdomsvården. I uppdraget ingick även att lämna förslag på ytterligare åtgärder, utöver de som redan hade vidtagits, för att det som hade hänt inte skulle upprepas. I sitt betänkande anförde Upprättelseutredningen att det finns behov av att tydliggöra omhändertagna barn och ungas grundläggande rättigheter, däribland rätten till kontakt med syskon och föräldrar. Upprättelseutredningen anförde även att en fungerande kontakt med barnets föräldrar i vissa fall är den bästa garanten för insyn i en placering.⁵⁹

Även Utredningen om tvångsvård för barn och unga menade att det utifrån ett barnrättsperspektiv behövs ett förtydligande. Utredningen om tvångsvård för barn och unga föreslog att socialnäm-

⁵⁷ CRC/C/GC/14, p. 65.

⁵⁸ SOU 2011:61 s. 172 och 175.

⁵⁹ SOU 2011:9 s. 264 och 267.

den ska få ett ansvar för att barnet ges möjlighet till umgänge med bl.a. syskon.⁶⁰

19.7.2 Betydelsen av kontakt med föräldrar

Det finns inte någon säker kunskap om hur föräldrakontakt påverkar barn och ungas utveckling och psykiska välbefinnande.⁶¹ Däremot finns mer välgrundat forskningsstöd för att säga att föräldrakontakt under placeringen leder till minskad risk för oplanerade avslut av vården, s.k. sammanbrott⁶².

Utredningen om tvångsvård för barn och unga konstaterar i sitt betänkande att kontakt mellan barn och föräldrar under en placering numera är en vedertagen princip i såväl internationell som svensk rätt. Tommy Lundström och Marie Sallnäs har sammanfattat den syn som får anses prägla dagens praxis. Enligt denna försvåras en adekvat identitetsuppfattning utan föräldrakontakt och barnen riskerar att känna sig övergivna och utan kontinuitet i tillvaron. En inkluderande hållning till de biologiska föräldrarna, eller adoptivföräldrarna, gör det också lättare att samarbeta kring placeringen vilket gynnar barnet. Ett annat skäl att upprätthålla föräldrakontakt under placeringen är tiden efter. En kontinuerlig kontakt underlättar återflyttning och som ett antal studier visar kan barnen som unga vuxna stå mycket ensamma i livet.⁶³

En ytterligare faktor som understryker dessa barns utsatthet är den höga instabiliteten i familjehemsplaceringar under tonårstiden. En svensk regional studie fann att en av fyra långtidsplaceringar i familjehem upphörde oplanerat under de tidiga tonåren, i snitt efter 10 års placering i samma familj.⁶⁴

I en studie av Lundström och Sallnäs från 2009 framgår att cirka hälften av de samhällsvårdade barnen efterfrågar mer kontakt med föräldrarna, men resultaten är splittrade. Av de barn som jämförelsevis hade mycket kontakt med föräldrarna ville 55 procent ha ännu mer kontakt. Av de barn som träffade föräldrarna sällan eller aldrig

⁶⁰ SOU 2015:71 s. 230.

⁶¹ Lundström & Sallnäs (2009) s. 53 f. och s. 20 ff.

⁶² Höjer I. (2007) s. 36 f. och Lundström T. & Sallnäs M. (2009) s. 54.

⁶³ SOU 2015:71. s 538 f.

⁶⁴ Vinnerljung (2015) s. 17.

ville 60 procent inte ha mer kontakt eller tyckte att de har lagom mycket kontakt.⁶⁵

19.7.3 Betydelsen av kontakt med syskon under en placering

När ett barn vårdas utanför det egna hemmet har socialnämnden ansvar för att barnet ges möjlighet att bibehålla kontakten med sina föräldrar och andra närstående. Av 6 kap. 1 § fjärde stycket SoL framgår att vård som ges utanför det egna hemmet bör utformas så att den främjar den enskildes samhörighet med anhöriga och andra närstående samt kontakt med hemmiljön. Vidare följer av 6 kap. 7 b § andra stycket SoL att socialnämnden vid placeringar av barn och unga särskilt ska uppmärksamma barnets eller den unges relationer till anhöriga och andra närstående. Socialnämnden ska även i fråga om placerade barn, enligt 6 kap. 7 § SoL, medverka till att de får god vård och fostran och i övrigt gynnsamma uppväxtförhållanden.

Möjligheten att skapa och bevara kontakter mellan det placerade barnet och föräldrarna och andra närstående är en högprioriterad uppgift för socialtjänsten.⁶⁶ En placering av ett barn utanför det egna hemmet får inte innebära att barnets kontakt med andra känslomässigt betydelsefulla närstående än föräldrarna skärs av. Om syskonkontakten av någon orsak skulle avbrytas under en placering så kan syskonrelationen bli svår att återupprätta i vuxen ålder – när den skulle kunna vara en stor tillgång.⁶⁷ En bruten kontakt med släktgemenskapen kan i värsta fall leda till isolering i vuxen ålder.⁶⁸ Relationen till närstående kan även ha stor betydelse för att barnet ska kunna bevara sin egen kultur och kunna använda sitt eget språk.⁶⁹

Det finns ett flertal skäl att värna om att barnet får hålla kontakten med sin familj, bl.a. att:

⁶⁵ Lundström & Sallnäs (2009), s. 58.

⁶⁶ Prop. 2002/03:53 s. 86.

⁶⁷ Socialstyrelsen (2019). *Barn i familjebem – umgänge med föräldrar och andra närstående*. Kunskapsstöd för socialtjänstens bedömningar, s. 26 och Lundström & Sallnäs (2012), s. 401.

⁶⁸ Prop. 1989/90:28 s. 73.

⁶⁹ Enligt artikel 30 i barnkonventionen samt artikel 27 i FN:s konvention om medborgerliga och politiska rättigheter har barn som tillhör minoriteter rätt att inte förvägras att med andra medlemmar av sin grupp ha sitt eget kulturliv, att bekänna sig till och utöva sin egen religion eller att använda sitt språk. Vidare följer en rätt till icke-diskriminering av artikel 2 i barnkonventionen.

- kontakten kan ge barnet en kontinuitet i tillvaron,
- barnet får tillgång till identitet och ursprung,
- barnet kan komma att återvända hem när samhällsvården upphör, även vid beslut om långvariga placeringar, och
- att placeringen blir mer stabil och att risken för sammanbrott i placeringen minskar.⁷⁰

Barnets kontakt med syskon kan vara särskilt betydelsefull. Både i forskning och praktik har frågan om placerade barns rätt till kontakt med syskon som de inte bor tillsammans med lyfts fram alltmer.⁷¹ Syskon kan i många fall ge barnet både stöd, kärlek och en livslång viktig relation. Syskonkontakt kan också skapa kontinuitet i en instabil situation.⁷² Om barnets föräldrar är frånvarande eller inte har förmåga att ge barnet stöd kan barnets relation till syskon utgöra ett mycket betydelsefullt stöd när placeringen upphör och barnet ska klara sig på egen hand. Studier visar att många placerade barn vill ha ännu mer kontakt med sina syskon än vad de har.⁷³

Flera anglosaxiska studier från senare år visar även på positiva resultat när syskon haft kontinuerlig kontakt eller placerats tillsammans. Kontakten kan fungera som en skyddsfaktor för psykisk hälsa.⁷⁴

Placerade barn efterfrågar mer kontakt med syskon

I en svensk studie av Lundström och Sallnäs från 2009 har knappt 300 samhällsvårdade barns syn på kontakten med sin ursprungsfamilj undersökts. Ungdomarna (13–18 år) frågades hur ofta de träffat sina syskon från ursprungsfamiljen under de senaste sex månaderna. Här ingick såväl helsyskon som halvsyskon. Drygt 90 procent av ungdomarna uppgav att de hade syskon. Drygt hälften hade något så när regelbunden kontakt med sina syskon, om man med det avser minst någon gång i månaden eller oftare. Ungdomarna tillfrågades också om de ville ha mer kontakt med sina syskon. Drygt hälften

⁷⁰ Socialstyrelsen (2019). *Barn i familjehem – umgänge med föräldrar och andra närstående. Kunskapsstöd för socialtjänstens bedömningar*, s. 15.

⁷¹ SOU 2015:71 s. 230.

⁷² Lundström & Sallnäs (2012), s. 397.

⁷³ Socialstyrelsen (2019). *Barn i familjehem – umgänge med föräldrar och andra närstående. Kunskapsstöd för socialtjänstens bedömningar*, s. 25 f.

⁷⁴ Jones (2016) och McBeath m.fl. (2014).

(55 procent) av de som hade syskon uppgav att de ville träffa sina syskon mer. Endast en handfull (mindre än en procent) önskade färre kontakter, resten (44 procent) tyckte att det var lagom. Skillnaderna var emellertid stora mellan vårdformerna. Bland de ungdomar som var placerade i HVB ville nära två tredjedelar (67 procent) ha mer kontakt, medan motsvarande siffra för unga i familjehem var 51 procent. Sambandet mellan hur sällan man träffade sina syskon och hur ofta man önskade träffa dem, tycks närmast linjärt. Ju mer sällan man träffade dem desto oftare hade man markerat att man ville ha mer kontakt. Hur man än ser det var det anmärkningsvärt många som inte var nöjda med sina syskonkontakter. Särskilt påtagligt var detta inom HVB-vård, men också det faktum att hälften av familjehemsungdomarna önskade mer syskonkontakter bör enligt Lundström och Sallnäs leda till eftertanke. Ungdomarnas önskan om syskonkontakt var entydig på ett sätt som skiljde den från hur de såg på kontakter med föräldrar.⁷⁵

Även av en internationell forskningsgenomgång framgår att flera studier visat att både familjehemsföräldrar och barn lyft fram kontakten med syskon som mycket viktig. Dessutom visar flera av studierna att barnen önskar träffa sina syskon mer än vad de gör.⁷⁶

19.7.4 Placerade barn ska ges möjlighet till kontakt med föräldrar, syskon och andra närstående

Utredningens bedömning: Det är viktigt att socialtjänsten arbetar för att det placerade barnet ges möjlighet till kontakt med föräldrar och syskon.

Utredningens förslag: Socialnämnden ska, i fråga om barn som vårdas i ett familjehem, jourhem, annat enskilt hem, stödboende eller hem för vård eller boende, arbeta för att de ges möjlighet till kontakt med föräldrar, syskon och andra närstående.

Socialnämnden ska, i fråga om barn och unga som vårdas i ett familjehem, jourhem, stödboende eller hem för vård eller boende, särskilt uppmärksamma barnets eller den unges relationer till föräldrar, syskon och andra närstående.

⁷⁵ Lundström & Sallnäs (2009), s. 57 och 60.

⁷⁶ Boyle (2015), s. 22 f.

Att barn har rätt till samhörighet med föräldrar, anhöriga och andra närstående innebär att det är barnets rätt till kontakt som står i centrum. Kontakten är alltså i första hand till för barnet och det är barnets bästa som ska vara avgörande.⁷⁷

Kontakten mellan syskon kan ha stor betydelse för placerade barn genom att skapa kontinuitet i en instabil situation. Kontakten kan också vara ett stöd när placeringen upphör och barnet ska klara sig på egen hand. Många placerade barn vill dessutom ha mer syskonkontakt. Tidigare utredningar har pekat på att det behövs ett förtydligande vad gäller det placerade barnets rättigheter till kontakt med syskon, men även vad gäller kontakt med föräldrarna.⁷⁸

Resultaten i Lundström och Sallnäs studie pekar på att nuvarande regelverk inte är någon garanti för att placerade barn, trots att de själva vill, kan bibehålla kontakten med sina syskon under placeringstiden. Mot bakgrund av den kunskap och medvetenhet som numera finns om betydelsen av att placerade barn får möjlighet till kontakt med sina syskon, anser utredningen att socialtjänsten bör arbeta mer aktivt med frågan och att detta bör synliggöras i socialtjänstlagen.

I fråga om föräldrar så anges i artikel 9.3 i barnkonventionen att konventionsstaterna ska respektera rätten för det barn som är skilt från den ena eller båda föräldrarna att regelbundet upprätthålla ett personligt förhållande till och direkt kontakt med båda föräldrarna, utom då detta strider mot barnets bästa. Utredningen om tvångsvård för barn och unga konstaterar att kontakt mellan barn och föräldrar under en placering numera är en vedertagen princip i såväl internationell som svensk rätt. Dessutom menar man att dagens praxis utgår från att det finns mycket positivt med att placerade barn har kontakt med sina föräldrar. Utredningen anser därför att det finns skäl att i socialtjänstlagen synliggöra vikten av att socialtjänsten arbetar med att ge barn möjlighet till kontakt med föräldrar. Ett ytterligare skäl för detta är att skapa balans i förhållande till utredningens förslag att i lagen synliggöra vikten av kontakt med syskon. Om enbart syskon och närstående lyfts fram särskilt i socialtjänstlagen finns risk att den tolkas som att kontakt med syskon är viktigare än den med föräldrar, vilket vore olyckligt. Barnets behov av och rätt till kontakt med för-

⁷⁷ SOU 2015:71 s. 230.

⁷⁸ SOU 2011:9 s. 264 och SOU 2015:71 s. 230.

äldrar, syskon och andra närstående ska inte rangordnas grupperna emellan.

Utredningen föreslår därför att det i socialtjänstlagen bör anges att socialnämnden, i fråga om barn som vårdas i ett familjehem, jourhem, annat enskilt hem, stödboende eller hem för vård eller boende, ska arbeta för att de ges möjlighet till kontakt med *föräldrar, syskon* och andra närstående. Bestämmelsen bör lämpligen infogas i nuvarande 6 kap. 7 § SoL.

Därutöver bör nuvarande 6 kap. 7 b § SoL – som bl.a. anger att socialnämnden särskilt ska uppmärksamma barnets eller den unges relationer till anhöriga och andra närstående – ändras till att avse barnets eller den unges relationer till *föräldrar, syskon* och andra närstående. Att begreppet anhöriga tas bort innebär ingen förändring i sak eftersom närstående fortsatt omnämns. Närstående är ett vidare begrepp som inbegriper anhöriga. Detta följer även av att den nuvarande lydelsen i 6 kap. 7 b § SoL pekar ut anhöriga och *andra* närstående. Begreppet närstående tar sikte på såväl personer inom familj- eller släktkretsen som andra personer som den enskilde har en nära relation till.⁷⁹ Begreppet syskon syftar på hel- och halvsyskon och föräldrar på barnets biologiska föräldrar eller adoptivföräldrar.

Med kontakt avses att upprätthålla en relation till föräldrar, syskon och andra närstående. Detta kan göras på olika sätt och måste inte innebära fysiska träffar. Socialtjänsten har ett ansvar att utreda vilka närstående barnet vill ha kontakt med, på vilket sätt kontakten bör ske och dess lämplighet utifrån barnets bästa.

Utredningens förslag innebär inte att barn ska tvingas eller utsättas för påtryckningar att träffa sina syskon eller föräldrar. Det kan finnas olika skäl till att barn inte vill ha kontakt. I vissa fall kan det även vara direkt olämpligt att upprätthålla en sådan kontakt, t.ex. om barnet har utsatts för kränkningar eller andra övergrepp av en förälder eller ett syskon. Hänsyn måste därför alltid tas till det enskilda barnets situation och åsikter. Det gäller såväl i förhållande till det barn som är placerat som eventuellt syskon. Kontakten ska ske med utgångspunkt i vad som är bäst för barnet. Oenighet mellan socialtjänsten och vårdnadshavarna om kontakten med barnet kan vara grund för att en placering enligt socialtjänstlagen inte kan genomföras.

⁷⁹ Prop. 1996/97:124 s. 132.

19.8 Uppföljning av ett barns situation

19.8.1 Uppföljning efter avslutad utredning eller placering

Socialnämnden får enligt nuvarande 11 kap. 4 a–b §§ SoL besluta om uppföljning av ett barns situation i vissa fall. Det gäller dels när en utredning som gäller barnets behov av stöd eller skydd avslutas utan beslut om insats, dels efter det att en placering i ett familjehem eller hem för vård eller boende har upphört. En förutsättning är dock att barnet, utan att förhållanden som kan föranleda ett beslut om tvångsvård enligt LVU föreligger, bedöms vara i särskilt behov av nämndens stöd eller skydd men samtycke till en sådan åtgärd saknas.

I förarbetena till nämnda bestämmelser anges att det ur ett barnrättsperspektiv är angeläget att det finns en möjlighet att kunna följa utvecklingen under en tydligt angiven tidsperiod. Detta för att kunna motivera vårdnadshavaren att ta emot en föreslagen insats samtidigt som socialtjänsten har en möjlighet att följa utvecklingen genom att ta behövliga kontakter utan att det behöver inledas en ny utredning. Det ger samtidigt möjligheter för socialtjänsten att pröva nya arbets sätt för att motivera till vård och stöd.⁸⁰

Vid uppföljningen får nämnden enligt 11 kap. 4 c § SoL konsultera sakkunniga och i övrigt ta de kontakter som behövs. Vidare får ett barn höras utan vårdnadshavarens samtycke och utan att vårdnadshavaren är närvarande. Nämnden ska underrätta barn som fyllt 15 år och vårdnadshavare som berörs om beslutet att inleda respektive avsluta uppföljningen. Av 11 kap. 10 § SoL följer vidare att ett barn, oavsett ålder, ska få relevant information när en åtgärd rör barnet.

Uppföljning av barn som frigges från sluten ungdomsvård

Socialnämnden ska enligt nuvarande 5 kap. 1 § 10 SoL tillgodose det särskilda behov av stöd och hjälp som kan finnas sedan verkställighet av sluten ungdomsvård enligt lagen (1998:603) om verkställighet av sluten ungdomsvård (LSU) upphört. Ett flertal av de unga som döms till sluten ungdomsvård har så allvarliga personliga och sociala problem att det är nödvändigt med fortsatta insatser efter frigivningen. Mot den bakgrunden finns det i princip alltid skäl för socialtjänsten

⁸⁰ Prop. 2012/13:10 s. 64 f.

att uppmärksamma de unga som verkställer sluten ungdomsvård inför att verkställigheten ska upphöra.⁸¹ Inför att verkställigheten ska upphöra utreder socialnämnden således barnets behov av stöd eller skydd om det finns skäl till det och har på det sättet möjlighet att besluta om uppföljning även för denna grupp om utredningen avslutas utan insats.

Uppföljningen får pågå i högst två månader

Vid ett beslut om uppföljning av ett barns situation avgör nämnden hur länge uppföljningen ska pågå och hur den bäst ska genomföras. Uppföljningen måste dock avslutas senast två månader från det att den utredning som gäller barnets behov av stöd och skydd har avslutats. På motsvarande sätt ska uppföljningen avslutas senast två månader från det att placeringen i familjehem eller hem för vård eller boende har upphört. Uppföljningen ska i annat fall avslutas när nämnden dessförinnan finner skäl att inleda ny utredning. Regleringen ger socialtjänsten möjlighet att följa utvecklingen ytterligare en tid. Av förarbetena följer att socialtjänsten under denna tid med viss regelbundenhet, beroende på ålder och behov, bör ha kontakt med barn och vårdnadshavare och i övrigt ta de kontakter som behövs.⁸²

Vid remissbehandlingen av förslaget till de nuvarande bestämmelserna framförde ett flertal remissinstanser, bl.a. Socialstyrelsen, Barnombudsmannen, Sollentuna kommun, Helsingborgs kommun och Rädda barnen, att två månader var en alltför kort tid för att följa upp situationen för ett barn som visar sig vara i särskilt behov av stöd eller skydd och menade att tiden skulle utsträckas till fyra eller sex månader.⁸³ Regeringen var emellertid inte beredd att föreslå längre tid än vad Barnskyddsutredningen hade föreslagit. Inför ett sådant ställningstagande krävdes, enligt regeringens bedömning, att den nu föreslagna bestämmelsen hade följts upp.⁸⁴

⁸¹ Prop. 2014/15:25 s. 47.

⁸² Prop. 2012/13:10 s. 65, 88 och 135.

⁸³ Prop. 2012/13:10 s. 63.

⁸⁴ Prop. 2012/13:10 s. 65 och 88 samt SOU 2009:68 s. 335 f.

Socialstyrelsens uppföljning

Hösten 2013 fick Socialstyrelsen i uppdrag av regeringen att på nationell nivå följa upp vissa bestämmelser som trädde i kraft den 1 januari 2013, däribland bestämmelserna om uppföljning i 11 kap. 4 a–c §§ SoL.⁸⁵

Av Socialstyrelsens uppföljning framgår att 78 procent av de svarande kommunerna någon gång sedan januari 2013 hade använt möjligheten att följa upp ett barns situation efter det att en utredning hade avslutats utan beslut om insats.⁸⁶ Vidare hade 49 procent av de svarande kommunerna någon gång sedan januari 2013 använt möjligheten att följa upp ett barns situation efter det att en placering hade avslutats.

Uppföljningen indikerade att de nya bestämmelserna uppfattades som något positivt och som en möjlighet till stärkt skydd för barnen. En synpunkt som lyftes fram av de intervjuade socialsekreterarna var emellertid att i de fall då uppföljningen verkligen behövdes, var två månader för kort tid för att hinna följa upp önskvärda förändringar eller förhållanden.⁸⁷

19.8.2 Tiden för uppföljning förlängs

Utredningens förslag: Bestämmelsen i nuvarande 11 kap. 4 c § socialtjänstlagen ändras så att uppföljning av ett barns situation – när en utredning som gäller barnets behov av stöd eller skydd avslutats utan beslut om insats – i stället för efter två månader ska avslutas senast sex månader från det att utredningen har avslutats. Motsvarande ska gälla vid uppföljning av ett barns situation efter det att en placering i ett familjehem eller i ett hem för vård eller boende har upphört. Uppföljning av barnets situation ska då avslutas senast sex månader efter det att placeringen har upphört.

⁸⁵ Lag (2012:776) om ändring i socialtjänstlagen (2001:453) och lag (2012:777) om ändring i lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga.

⁸⁶ Enkäten skickades till landets samtliga kommuner och stadsdelarna i Stockholm, Göteborg och Malmö. Totalt hade enkäten därmed 316 mottagare. Den besvarades av 229 kommuner och stadsdelar, vilket ger en svarsfrekvens på 72 procent.

⁸⁷ Socialstyrelsen (2015). *Nya bestämmelser för den sociala barn. Och ungdomsvården – Uppföljning av 2013 års ändringar av SoL och LVU*, s. 33.

Socialstyrelsens uppföljning gjordes relativt nära inpå att bestämmelserna i 11 kap. 4 a–c §§ SoL hade införts. Det är därför svårt att dra några slutsatser om hur bestämmelserna har tillämpats över tid och vilka effekter de har haft.

Vid Socialstyrelsens uppföljning framkom dock indikationer på att två månaders fristen ansågs vara för kort. Samma synpunkt framfördes under remissbehandlingen. Vidare har samma synpunkt framförts till utredningen av flera barnrättsorganisationer.⁸⁸ Barnens rätt i samhället (BRIS) har även framfört till utredningen att det vid deras kontakt med barn har framkommit att socialtjänsten upplevs släppa kontakten alldeles för tidigt och att barnen därmed upplever att de inte tas på allvar.

Uppföljning efter avslutad utredning

Barnrättighetsutredningen lät under sitt arbete göra en kartläggning där man granskade 65 barnavårdsutredningar. I cirka en tredjedel av dessa hade socialtjänsten konstaterat behov av stöd och hjälp hos barnet. På grund av att socialtjänsten inte fick samtycke av vårdnadshavarna eller kunde etablera kontakt med familjen, hade några insatser emellertid inte kunnat beviljas.

Utifrån Barnrättighetsutredningens samtal med barn och de rapporter som utredningen tog del av – där myndigheter hade inhämtat synpunkter och erfarenheter från barn som upplevt våld inom familjen – framträder en bild av socialtjänsten där barn som är i behov av stöd och hjälp inte får det, och där barn upplever att de blir lämnade att själva ta tillvara sina rättigheter. Det kartläggningen visar, och det barnens berättelser signalerar, är allvarligt ur det enskilda barnets perspektiv. Till exempel riskerar barnet att fortsättningsvis bevittna våld och inte få sina grundläggande rättigheter tillgodosedda. Samtidigt är det svårt för socialtjänsten att tillgodose barnets rättigheter när vårdnadshavare motsätter sig såväl stöd som kontakt med socialtjänsten. I dessa fall ställs socialtjänstens skyldighet att till det yttersta av sin förmåga säkerställa barnets utveckling, skydda barnet från våld och att sätta barnets bästa i främsta rummet på sin spets.⁸⁹

⁸⁸ Unicef, Barnens rätt i samhället och Maskrosbarn.

⁸⁹ SOU 2016:19 s. 234.

Därutöver har Myndigheten för vård- och omsorgsanalys i en rapport beskrivit att pojkar med utländsk bakgrund som deltog i studien inte fick tillgång till insatser i ett tidigt skede i samma utsträckning som övriga barn. Det berodde enligt rapporten huvudsakligen på att samtycke till föreslagna insatsen saknats.⁹⁰

Forskning visar tydligt att barn som far illa löper ökad risk för både kort- och långsiktigt negativa konsekvenser vad gäller hälsa, skolgång, relationer och yrkesliv.⁹¹ Sambanden gäller för både flickor och pojkar oavsett bakgrund.⁹²

I det fall där det finns en kvarstående oro för barnet men samtycke till kontakt saknas är det enligt utredningen angeläget att socialtjänsten ur ett barnrättsperspektiv ges tid att följa de barn som bedöms vara i särskilt behov av stöd och hjälp. Detta för att motivera vårdnadshavare eller barnet att ta emot en föreslagen insats samtidigt som socialtjänsten har en möjlighet att följa utvecklingen för barnet genom att ta behövliga kontakter utan att det behöver inledas en ny utredning. En alltför kort tid begränsar socialtjänstens möjligheter att ge barn nödvändigt stöd och hjälp och därvid verka för att ge barn en stabil uppväxt.

Uppföljning efter avslutad placering

Tiden efter en avslutad placering är den viktigaste faktorn för att upprätthålla stabilitet och nå positiva resultat för barnet efter hemflytt. Att upprätthålla förändringar efter placeringen kan emellertid vara svårt.⁹³ Till exempel är barn som lämnar institutioner sårbara och mycket beroende av den omgivande miljön efter vistelsen. I många studier framhålls därför betydelsen av eftervård och familjearbete.⁹⁴ Internationellt sett har den allmänna slutsatsen varit att det är låg sannolikhet för att en placering ska lyckas, oberoende av dess längd, om inte riskfaktorer på hemorten såsom familj, vänner, fritid och skola förändras.⁹⁵ Bristande inkludering av föräldrar i behandlingen

⁹⁰ Myndigheten för vård- och omsorgsanalys (2018). *Lika läge för alla? – om omotiverade skillnader inom den sociala barn- och ungdomsvården*, s. 10 f.

⁹¹ Socialstyrelsen (2010). *Social rapport 2010*.

⁹² Myndigheten för vård- och omsorgsanalys (2018). *Lika läge för alla? – om omotiverade skillnader inom den sociala barn- och ungdomsvården*, s. 73 f.

⁹³ Harder & Knorth (2014).

⁹⁴ Trout m.fl. (2009) och Hoagwood & Cunningham (1992).

⁹⁵ Frensch & Cameron (2002), Hair (2005) och Liddle m.fl. (2006).

och utebliven efterbehandling förefaller utgöra de största hindren för att de resultat som uppnåtts ska bestå efter utskrivningen.⁹⁶

Av studier som gjorts i Sverige framkommer att nära 30 procent av de barn som avslutat sin placering och flyttat hem inom ett år blir föremål för placering igen, s.k. återplacering.⁹⁷ När man tittat på fördelningen över en tid om två år har man sett att nära tre av fyra (73 procent) av alla återplaceringar under perioden skedde under det första uppföljningsåret, och nästan varannan (45 procent) under det första halvåret.⁹⁸

I en av studierna framgår att risken för återplacering ökar vid s.k. tveksamma sammanbrott där föräldrarna återkallar samtycket till placeringen trots att socialtjänsten bedömer att det fortfarande finns skäl för barnet att stanna i samhällsvård. För de barn som då återkommer till föräldrarna innebär detta sannolikt att hemsituationen är densamma som när barnet placerades. Av förskolebarnen som helt avslutade sin placering återkom en majoritet (59 procent) i samhällsvård inom ett år. Detta i kombination med att tveksamma sammanbrott, som var vanligast för förskolebarn, ökade risken för återplaceringar väcker enligt Skoog m.fl. frågor om hur situationen kan hanteras av socialtjänsten. Denna studie ger inte svar på om barnens situation var sådan att det var olämpligt med en hemflytt eller om barnens hemsituation förvärrades efter flytten hem. Det kan dock vara så att barnens situation inte hade motiverat ett tvångsomhändertagande enligt LVU. Om så var fallet visar studiens resultat på en utsatthet för förskolebarn där lagstiftningen begränsar socialtjänstens möjligheter att verka för att ge barn en stabil uppväxt.⁹⁹

Ovan nämnda studier visar alltså på vikten av fortsatt stöd under tiden efter en avslutad placering, inte minst under det första året.

Avvägning mellan barnets och vårdnadshavarens rättigheter

En förutsättning för att socialtjänsten ska kunna motivera vårdnadshavaren att låta barnet få stöd och hjälp efter avslutad utredning eller placering är att man har en fortsatt kontakt med barnet och vårdnadshavaren. Denna möjlighet till fortsatt kontakt vill utredningen

⁹⁶ Forte (2015). *Barn och unga i samhällets vård – forskning om den sociala dygnsvården*, s. 5.

⁹⁷ Skoog m.fl. (2012), s. 13 och Vinnerljung m.fl. (2001), s. 129.

⁹⁸ Vinnerljung m.fl. (2004), s. 67.

⁹⁹ Skoog m.fl. (2012), s. 14.

förstärka. Utredningens bedömning är att det inte kan åstadkommas med annan åtgärd än den utredningen föreslår.

En åtgärd som begränsar vårdnadshavarens bestämmanderätt innebär emellertid en inskränkning av vårdnadshavarens rätt till privat- och familjeliv enligt europakonventionen. En sådan inskränkning måste, enligt artikel 8 i europakonventionen, ha ett legitimt syfte och vara proportionerlig, dvs. innehålla en rimlig balansering av motstående intressen. Särskilt viktig blir en sådan intresseavvägning när det gäller mänskliga rättigheter som ska vägas mot varandra.

Även i barnkonventionen finns barnets rätt till privat- och familjeliv reglerat i artikel 16. Vid en konflikt mellan rättigheter i barnkonventionen ska dessa lösas med utgångspunkt i artikel 3 i barnkonventionen om vad som är bäst för barnet.¹⁰⁰ Att begränsa vårdnadshavarens rättigheter enligt artikel 8 i europakonventionen av hänsyn till barnets välmående, hälsa och utveckling är enligt praxis även det ett legitimt intresse.¹⁰¹

Vid införandet av bestämmelserna om uppföljning i nuvarande 11 kap. 4 a–c §§ SoL anfördes i förarbetena att de var motiverade ur ett barnrättsperspektiv även om de innebar en ökad befogenhet för socialtjänsten på bekostad av föräldrarätten.¹⁰² En förlängd uppföljningstid skulle innebära ytterligare en begränsning av föräldrarätten. Det skulle också innebära en inskränkning av barnets bestämmanderätt i de fall ett barn som fyllt 15 år inte samtycker till fortsatt kontakt. Å andra sidan följer det av barnkonventionen att Sverige ska vidta alla lämpliga lagstiftnings- och administrativa åtgärder för att tillförsäkra att barnet får sådant skydd och sådan omvårdnad som han eller hon behöver. Därvid ska hänsyn tas till de rättigheter och skyldigheter som tillkommer vårdnadshavare eller andra som har lagligt ansvar för barnet.¹⁰³

Både Europakonventionen och barnkonventionen reglerar således en rätt till privat- och familjeliv. När dessa intressen här ställs mot varandra är det utredningens uppfattning att barnets rätt till stöd, skydd och omvårdnad väger tyngre än både barnets och vårdnadshavarens rätt till privat- och familjeliv. En förlängd utredningstid får därför anses legitim och proportionerlig.

¹⁰⁰ CRC/C/GC/14, p. 33.

¹⁰¹ Jfr Kocherov and Sergejeva mot Ryssland, nr 16899/13, dom meddelad den 12 september 2016, p. 94–95.

¹⁰² Prop. 2012/13 :10 s. 64 f.

¹⁰³ Art. 3 Barnkonventionen.

Tiden för uppföljning förlängs till sex månader

Bestämmelserna om uppföljning i nuvarande 11 kap. 4 a–c §§ SoL syftar bl.a. till att socialnämnden ska kunna följa utvecklingen för barnet. Enligt utredningens mening förutsätter detta att det finns tillräcklig tid för att en förändring ska komma till stånd. Ur det perspektivet är två månader förhållandevis kort tid. Även om barnets situation kan förändras under denna tid, är det inte säkert att förändringarna är bestående. För att säkerställa att barnet får det stöd och skydd som han eller hon behöver, anser utredningen att nämnden bör kunna informera sig om utvecklingen under ytterligare en tid. Det gäller inte minst genom återkommande samtal med barnet, men även med vårdnadshavaren för att motivera denne till att ta emot en föreslagen insats. Tiden för uppföljning bör därför förlängas.

Vid remitteringen av de nuvarande bestämmelserna framfördes förslag om att tiden för uppföljning skulle vara fyra eller sex månader. I de kontakter som utredningen haft med bl.a. föreningen Maskrosbarn, Unicef och utredningens politiska referensgrupp har förslag om minst sex månader framförts, men även förslag om tolv månader. Dessutom har forskning visat en stor del av återplaceringarna sker det första året. Enligt utredningens mening framstår en uppföljningstid om sex månader som väl avvägd. Med en sådan uppföljningstid skapas bättre förutsättningar att följa hur barnets situation utvecklas och ta ställning till om förändringarna är bestående och för det fall det är ändamålsenligt att försöka motivera vårdnadshavaren att ta emot en föreslagen insats.

Socialnämnden avgör om uppföljning ska ske och hur länge den i så fall bör pågå i det enskilda fallet. Uppföljningen bör inte pågå längre än nödvändigt. Under tiden för uppföljningen bör socialtjänsten med viss regelbundenhet ha kontakt med barnet och vårdnadshavaren för att kunna följa utvecklingen av barnets förhållanden och motivera till att ta emot stöd.

19.9 Barnombud

Det finns i dag ett antal organisationer som har professionella stödpersoner som de benämner barnombud. Några av dessa är Barnrättsbyrån, Barnombudet i Uppsala län (BOiU), Stadsmissionen Unga Station Järva och Maskrosbarn. Barnombudet har som uppgift att

stötta barnet i kontakten med myndigheter och fungera som företrädare för barnet i utredningar där de är inblandade. De följer t.ex. med på möten hos socialtjänsten, Migrationsverket, skola, barn- och ungdomspsykiatri (BUP) och hjälper barnet att framföra det som barnet vill säga och att uttrycka sina behov. Barnombudet informerar även barnet om vilka rättigheter det har och vad barnet har rätt till i kontakten med myndigheten samt att det är på uppdrag av barnen de arbetar.¹⁰⁴

19.9.1 Förutsättningar för att ha med stödperson

Principen om barnets rätt till delaktighet finns i artikel 12 i barnkonventionen. Där anges att barnet ska beredas möjlighet att, direkt eller genom företrädare, höras i alla domstolsförfaranden och administrativa förfaranden som rör barnet. Det finns ingen nedre åldersgräns för när barn ska få komma till tals och uttrycka sina åsikter.

Vikten av att barn får komma till tals markeras på ett par ställen i socialtjänstlagen. Ett barn ska, enligt 11 kap. 10 § första stycket SoL, ges möjlighet att framföra sina åsikter i frågor som rör barnet. Om barnet inte framför sina åsikter, ska hans eller hennes inställning så långt det är möjligt klarläggas på annat sätt. Barnets åsikter och inställning ska tillmätas betydelse i förhållande till hans eller hennes ålder och mognad.¹⁰⁵ I fråga om placeringar över nationsgränserna så får det enligt 11 kap. 1 a–1 b §§ SoL endast ske om barnets inställning till placeringen så långt det är möjligt har klarlagt.

Socialnämnden har inte rätt att neka barn att ha med sig en stödperson i samband med förhandsbedömningar, utredningar eller insatser. Denna person kan vara vårdnadshavaren eller en närstående vuxen men det kan också vara en nära vän, en annan myndighetsperson eller annan yrkesperson som barnet eller den unge fått förtroende för. Enligt regeringen finns det, ur ett barnrättsperspektiv, starka skäl som talar för att socialtjänsten måste vara lyhörd för att barn som besöker dem vill ha med sig någon som de har förtroende för och även informera barnen om denna möjlighet. I den mån sam-

¹⁰⁴ Berg & Johansson (2019), s. 1.

¹⁰⁵ Utredningen föreslår i avsnitt 19.4.1 att bestämmelsen som anger att om barnet inte framför sina åsikter, ska hans eller hennes inställning så långt det är möjligt klarläggas på annat sätt ska upphävas.

talen rör frågor eller uppgifter som kan omfattas av sekretess får detta lösas från fall till fall på ett för båda parter bra sätt utan att sekretessuppgifter röjs på ett otillbörligt sätt. Många gånger går det att komma överens om hur det ska ske.¹⁰⁶

19.9.2 Frågan om barnombud bör utredas vidare

Utredningens bedömning: Regeringen bör tillsätta en utredning med uppdrag att utreda behovet av och förutsättningarna för oberoende barnombud.

Barn som befinner sig i en utsatt situation kan vara helt beroende av att den myndighet de har kontakt med säkerställer hans eller hennes rättigheter i sin verksamhet. I praktiken kan det dock, enligt Barnrättighetsutredningen, vila på barnet självt att ta till vara sina rättigheter.¹⁰⁷

Flera barnrättsorganisationer och tidigare utredningar har pekat på behovet av att barn ges möjlighet att ha ett oberoende barnombud som stöd vid sin kontakt med socialtjänsten. Till exempel beskrivs i en rapport från Allmänna barnhuset och Uppsala universitet att barnets röst och delaktighet minskar ju längre barnavårdsutredningarna pågår. I början har barnet mer utrymme att komma till tals men succesivt försvagas dess röst medan föräldrarnas blir starkare. Barnets möjlighet att påverka problembeskrivningen är avgörande för hur utfallet för insatsen kommer att bli. Om barnet får vara med och påverka problembeskrivningen blir insatsen ofta bättre än om barnet inte har möjlighet att påverka. I rapporten anges att om barnets rätt till delaktighet inte ges utrymme så riskerar barnkonventionens tre pelare att rasera.¹⁰⁸

Vidare har organisationen Maskrosbarn i en rapport intervjuat 50 ungdomar mellan 14–19 år som lever i familjer med missbruk och psykisk sjukdom. I rapporten framkommer att 89 procent av de intervjuade ungdomarna skulle vilja ha med sig en vuxen som stöd till socialtjänsten. Om de hade möjlighet att ta med sig en utomstående vuxen som stöd vid kontakten med socialtjänsten säger majoriteten

¹⁰⁶ Prop. 2012/13:10 s. 42.

¹⁰⁷ SOU 2016:19 s. 339.

¹⁰⁸ Heimer m.fl., (2017).

av ungdomarna att det skulle vara lättare att beskriva sin hemsituation och hur de verkligen mår. Ungdomarna beskriver att det är mycket svårt för dem att våga berätta, men ett flertal skulle känna trygghet i att någon vuxen står på deras sida. Maskrosbarn anser att det är angeläget att hitta sätt att tillgodose detta behov och att det ungdomarna beskriver visar på att barnombud eller någon liknande funktion behövs.¹⁰⁹

Frågan om barnombud har även uppmärksamats av utredningen om tvångsvård för barn och unga. I betänkandet föreslogs att inrättandet av en regional operativ barnombudsfunktion skulle utredas. Bakgrunden var bl.a. att vissa ungdomar i möte med utredningen om tvångsvård för barn och unga på olika sätt hade uttryckt att det skulle vilja att det fanns en person som aktivt och i den aktuella situationen kunde agera som företrädaren för barnet. Det som de placerade ungdomarna efterfrågade var närmast i linje med den verksamhet som bl.a. Barnrättsbyrån bedriver.¹¹⁰

En liknande slutsats dras av Barnrättighetsutredningen som i sitt betänkande föreslår att regeringen bör utreda hur etablering av oberoende, lokala barnrättighetsbyråer kan främjas ekonomiskt. Till en sådan barnrättighetsbyrå ska barnet kunna vända sig för att få information och individuellt stöd för att få sina rättigheter tillgodosedda. Barnrättighetsbyråerna bör vara fristående från den statliga och kommunala organisationen och utgöra ett komplement till det stöd och de insatser som myndigheter och andra organisationer från det civila samhället erbjuder. Barnrättighetsbyråerna ska kunna vara ett individuellt stöd vid myndighetskontakter, bidra till att stärka barnets röst i kommunikation med myndigheter, informera barnet om vilka rättigheter det har och om de regler som gäller samt att hjälpa barnet att förstå hur ett ärende som berör barnet handläggs. Det kan också handla om att beskriva systemet och lotsa barnet rätt i kontakter med olika myndigheter. Det är barnets behov och rättigheter som ska vara styrande för verksamheten.¹¹¹

Barnrättighetsutredningen menar att förslaget kan bidra till att både stärka barnets ställning som rättighetsbärare och skapa förutsättningar för ett mer barnrättsbaserat synsätt bland myndigheter på statlig och kommunal nivå, innefattande domstolsväsendet.

¹⁰⁹ Maskrosbarn (2012), s. 14 och 42 f.

¹¹⁰ SOU 2015:71 s. 234 ff.

¹¹¹ SOU 2016:19 s. 339 ff.

Behov av mer kunskap och djupare analys

Det saknas utvärderingar på nationell nivå av barnombud och liknande verksamheter. Dessutom finns det vad utredningen känner till mycket lite svensk forskning om både barnombud och barnrättsbyråer. De beskrivningar och slutsatser som har gjorts i tidigare utredningar och de kontakter som denna utredning haft med bl.a. Barnrättsbyrån och Maskrosbarn ger emellertid vid handen att befintliga verksamheter fyller en viktig funktion i barnets kontakter med socialtjänsten.

Att skapa allianser för att barnet ska känna sig tryggt i kontakten med socialtjänsten kräver mycket tid, respekt, ödmjukhet och kompetens. Det kräver i sin tur resurser. Den sociala barn- och ungdomsvården har varit hårt belastad de senaste åren och haft svårigheter att rekrytera personal. En del av de problem som finns med bemötande av barn skulle kunna ha att göra med denna situation. Att då skapa en ny struktur som delvis ska utföra det socialsekreterarna är satta att göra är inte nödvändigtvis den bästa lösningen. I denna utredning föreslås att barnets rätt till information ska stärkas. Information är en förutsättning för att barnets ska kunna uttrycka sina åsikter. Vilket i sin tur är en förutsättning för att barnet ska kunna vara delaktigt och få inflytande. Förslaget är ett sätt att ytterligare tydliggöra socialtjänstens ansvar att skapa en allians med barnet och möjligtvis minska behovet av barnombud.

En funktion med barnombud skulle dock kunna fylla en delvis annan funktion genom att vara fristående från socialtjänsten. Ifråga om t.ex. den särskilt utsedda socialsekreterare som ska finnas för placerade barn och unga så beskrivs det i en rapport från organisationen Maskrosbarn att ungdomar trots denna funktion tycker att det är svårt med kommunikationen med socialtjänsten. De upplever inte någon skillnad då den särskilt utsedda socialsekreteraren och familjehemssekreteraren ofta tillhör samma enhet och att de därmed upplevs som en och samma. De ungdomar som beskriver att de har en positiv kontakt eller relation med sin socialsekreterare har detta framför allt för att de tycker om socialsekreterarens personlighet.¹¹²

De erfarenheter som beskrivs i Maskrosbarns rapport bekräftas även av vad som framkommit i enkäter och samtal med barn vid

¹¹² Maskrosbarn (2016). *Jag är bara en påse pengar – en rapport av Maskrosbarn om ungdomarnas upplevelser av insatser från socialtjänsten*, s. 78.

framtagandet av rapporter av IVO respektive Barnombudsmannen. I en rapport från IVO där man tagit del av 100 enkätsvar från barn på HVB framkommer att knappt vart femte barn tycker att det är svårt att prata med sin socialsekreterare och nästan lika många upplever att de inte blir lyssnade på.¹¹³ I Barnombudsmannens årsrapport för 2019 uppges att denna bild bekräftats i samtalen med de barn som Barnombudsmannen mött.¹¹⁴

Utredningen anser att det som lyfts fram av barnrättsorganisationerna både i rapporter och samtal med utredningen samt vad som framkommit i tidigare statliga utredningar pekar på att det finns ett behov av att utreda om ett barnombud skulle kunna bidra till att barn i kontakten med socialtjänsten känner sig mer delaktiga, väl bemötta, trygga och lyssnade på. Utredningens bedömning är därför att frågan om barnombud bör utredas vidare.

19.10 Gallring av barns personakter

19.10.1 Gallring inom socialtjänsten sker efter fem år

Av 10 § första stycket arkivlagen (1990:782), förkortad ArkivL, följer att allmänna handlingar får gallras. I praktiken innebär gallring att allmänna handlingar eller uppgifter i dessa aktivt avlägsnas och förstörs i enlighet med vissa på förhand fastställda kriterier. I fråga om kommunala handlingar är det enligt 8 § ArkivL som huvudregel kommunstyrelsen som är arkivmyndighet och beslutar om tidpunkten för gallring.¹¹⁵ Om det finns avvikande bestämmelser om gallring av vissa allmänna handlingar i annan lag eller i förordning gäller emellertid enligt 10 § tredje stycket ArkivL dessa bestämmelser.

I socialtjänstlagen finns särskilt reglerat vilka handlingar som ska bevaras och vilka som ska gallras. Av 12 kap. 1 § SoL följer en tvingande gallring av stora delar av socialtjänstens personakter fem år efter sista anteckningen. Detta gäller såväl s.k. barnakter som akter som rör vuxna.

¹¹³ Inspektionen för vård och omsorg, IVO (2018). *Får barn som bor på HVB tillräckligt stöd av socialtjänsten?* s. 23.

¹¹⁴ Barnombudsmannen (2019). *Vem bryr sig – när sambället blir föräldrar*, s. 19.

¹¹⁵ Kommunfullmäktige kan enligt 8 § ArkivL utse en annan nämnd att vara arkivmyndighet. Arkivmyndigheten har ett tillsyns- och depåansvar. Då nämnder enligt i 6 kap. 3 KL beslutar i frågor som rör förvaltningen och i frågor som de enligt lag eller annan författning ska ha hand om så ansvarar och beslutar de om gallring av sina allmänna handlingar. (Samrådsgruppen för kommunala arkivfrågor (2015), s. 48).

Undantag görs emellertid enligt 12 kap. 2 § SoL för vissa handlingar. Detta gäller handlingar som kommit in eller upprättats i samband med utredning om faderskap eller föräldraskap, utredningar om adoption och handlingar som kommit in eller upprättats i samband med att ett barn har placerats eller tagits emot i ett hem för vård eller boende, familjehem, stödboende, sådant boende som avses i 5 kap. 7 § tredje stycket SoL eller annat enskilt hem som inte tillhör någon av föräldrarna eller någon annan som har vårdnaden om barnet. Dessa handlingar ska bevaras.

Avtal om vårdnad, boende eller umgänge enligt förädrabalken som godkänts av socialnämnden får inte gallras förrän barnet fyllt 18 år.¹¹⁶

Ifråga om privata utförare som står under tillsyn av IVO gäller enligt 7 kap. 3 § SoL att gallring ska ske efter två år. Den socialnämnd som beslutat om en insats som genomförs av en privat utförare får träffa avtal med utföraren om att handlingar ska överlämnas till nämnden när gallringsskyldigheten inträder. Ifråga om barn som placerats så ska de akterna enligt 7 kap. 3 a § SoL efter två år lämnas till socialnämnden för bevarande.

Vissa handlingar i både privat och kommunal verksamhet undantas från gallring med hänsyn till forskningens behov i ett representativt urval av kommuner och i övriga kommuner beträffande ett representativt urval av personer. Handlingar undantas från gallring i de kommuner som ingår i Östergötlands, Gotlands och Västernorrlands län samt i Göteborgs kommun. I landets övriga kommuner ska sådana handlingar undantas från gallring när det gäller personer födda den femte, femtonde och tjugofemte i varje månad.¹¹⁷

19.10.2 Varför gallras handlingarna?

Societjänstlagens regler om gallring tillkom i samband med 1980 års societjänstlag. Till grund för regleringen om att gallring skulle ske efter fem år låg framför allt integritetssynpunkter. Det ansågs vara många som avhöll sig från kontakt med societjänsten av rädsla för att personliga uppgifter om dem skulle komma att arkiveras för framtiden.¹¹⁸ Från allmänna integritetssynpunkter ansågs det olämpligt

¹¹⁶ Se 6 kap. 6 §, 14 a § andra stycket och 15 a § tredje stycket förädrabalken.

¹¹⁷ 7 kap. 2 § societjänstförordningen (2001:937).

¹¹⁸ Prop. 1979/80:1 Del A s. 448.

att ömtåliga personuppgifter om enskilda sparades för längre tid än det behövs för det ändamål för vilket de hade samlats in.¹¹⁹ Syftet var att den enskildes integritet skulle stärkas om socialtjänsten inte hade möjlighet att använda gamla uppgifter om den enskilde i nya ärenden. Socialtjänsten skulle varken ha skyldighet eller möjlighet att föra vidare gamla uppgifter om en person till en annan myndighet.¹²⁰

Vid sidan av det beaktades även att det av arkivekonomiska skäl förr eller senare skulle bli nödvändigt att i någon form gallra socialnämndernas personregister. Med en gallringsfrist om fem år ansågs kravet på tillförlitligt underlag för utredningar i nya socialtjänstärenden i allmänhet tillgodosett.¹²¹

Ifråga om barn och unga ansågs det emellertid inte kunna utslutas att gallringstiden inte alltid var tillräcklig för att tillgodose barnets behov av tillförlitligt material som grund för utredningar. Undantagen som redogjorts för i avsnittet ovan utreddes vidare och trädde i kraft den 1 juli 1991.¹²²

19.10.3 Negativa konsekvenser av dagens gallring

Svårigheter att få svar på frågor om sin barndom

År 2006 tillsatte regeringen en utredning för att undersöka vanvård och övergrepp vid fosterhem och institutioner i Sverige under 1900-talet. Utredningen intervjuade ett stort antal personer som ansåg sig blivit vanvårdade under sin tid i den sociala barnvården. Sammanfattningsvis kunde det konstateras att den sociala barnvården under den tid som utredningen omfattade hade brustit i sitt tillsyns- och uppföljningsansvar.¹²³ Vanvårdutredningen följdes av Upprättelseutredningen. I upprättelseutredningen föreslogs en process i tre delar; ett erkännande av det som hänt och en ursäkt, kompensation till dem som utsatts samt åtgärder för att förhindra upprepning.¹²⁴ Upprättelseutredningen resulterade i en officiell ursäkt och upprättandet av Ersättningsnämnden. Till ersättningsnämnden gick det att ansöka

¹¹⁹ Prop. 1979/80 :1 Del A s. 448 f.

¹²⁰ Ds S 1986:5 s. 14 och SOU 2011:61 s. 113.

¹²¹ Prop. 1979/80 :1 Del A s. 449.

¹²² SFS 1990:789, se även prop. 1989/90:72, Bilaga 2, s. 94 ff.

¹²³ SOU 2009:99, s. 15.

¹²⁴ SOU 2011:9, s. 15 ff.

om ekonomisk ersättning för skador och men som orsakats under vistelse hos fosterhem eller på institution åren 1950–1980.

Ersättningsnämndens prövning gällde endast för personer som varit omhändertagna för tiden före år 1980 men uppmärksamheten runt frågan väckte intresse även hos personer som varit i kontakt med socialtjänsten efter år 1980 både som placerade och de som inte placerats på institution eller fosterhem. De som inte kunnat ta del av sina handlingar på grund av att handlingarna gallrats har sett detta som negativt.¹²⁵

Många personer som kontaktar kommunernas arkiv för att ta del av uppgifter om sin uppväxtmiljö upplever psykologiska obehag som grundar sig i upplevelser i barndomen. Ofta minns personen bara delar av trauman de upplevt som barn, de kan inte förstå varför de inte blev omhändertagna eller hur föräldrarna kunde fortsätta att ha ansvar för dem. För denna grupp har arkiven i vissa fall inte kunnat lämna ut några handlingar eftersom alla akter och söksystem har gallrats.¹²⁶

I Vanvårdsutredningen beskrivs att arkivhandlingar för många är den enda möjligheten att få kännedom om sitt biologiska ursprung och svar på frågor om sin barndom och att det därför är viktigt att handlingarna finns bevarade. Att en barnavårdsakt saknas helt eller är fragmentarisk upplevs ofta som ytterligare en kränkning.¹²⁷

Att följa ett barn under hela dess barndom

Att barnakter gallras redan efter fem år kan även försvåra för socialtjänsten att ge ett barn rätt stöd och hjälp. I en uppväxttid om 18 år är gallring efter fem år en relativt kort tid. Enklast illustreras detta med ett exempel:

En förskola uppmärksammar tecken på vanvård hos en tvååring. En utredning genomförs, familjen stöttas en tid men avslutas sedan hos socialtjänsten. När barnet är 9 år uppmärksammar en lärare andra tecken på vanvård. Det äldre ärendet är gallrat och inga kopplingar till händelserna i tvåårsåldern går att göra. En ny utredning genomförs och efter en tid avslutas återigen kontakten med socialtjänsten. När barnet är 15 år kommer en ny orosanmälan till socialtjänsten. De äldre ärendena är avslutade och gallrade. Femtonåringen berättar om omfattande vanvård i hemmet

¹²⁵ Malmö stadsarkiv (2018) s. 9.

¹²⁶ Malmö stadsarkiv (2018), s. 9.

¹²⁷ SOU 2011:61, s. 120.

under hela uppväxten. Det går inte att se att socialtjänsten varit involverad överhuvudtaget eftersom barnets akter är gallrade.

Om akterna inte hade gallrats hade de äldre uppgifterna kunnat ge socialtjänsten ett bättre underlag för sin bedömning av barnets behov av stöd och hjälp.

19.10.4 Gallringen av barnakter och tiden för sekretess bör ses över

Utredningens förslag: Regeringen bör tillsätta en utredning med uppdrag att se över bestämmelserna om gallring, i fråga om barnakter. Vid en sådan utredning bör övervägas om tiden för sekretess ska förlängas.

Införandet av gallringsregler i 1980 års socialtjänstlag gjordes i huvudsak av integritetsskäl för att enskilda inte skulle avhålla sig från kontakt med socialtjänsten av rädsla för att information om dem skulle arkiveras för framtiden.

I ärenden som rör barn har gallringsreglerna sedermera kommit att uppmärksammas och ifrågasättas, inte minst med anledning av Vanvårdsutredningen (se avsnitt 19.10.3). Frågan är vems integritet som ska skyddas och hur detta ska göras på bästa sätt. Gallringsreglerna innebär att barn senare i livet inte har någon möjlighet att få insyn i de kontakter som varit med socialtjänsten under uppväxten. Endast om barnet varit placerat utanför det egna hemmet finns handlingarna bevarade.¹²⁸

I Vanvårdsutredningen samt i en skrivelse från Malmö stadsarkiv går att läsa att de som sökt sig till arkiven och vars akter inte gått att finna har blivit besvikna. För vissa har den gallrade akten upplevts som en kränkning i sig.

I Arkivutredningens betänkande från december 2019 beskrivs att det i utredningens regionala dialoger har framkommit önskemål om att gallringsbestämmelserna i socialtjänstlagen avseende barnakter bör ändras. Enligt representanter för arkivsektorn har barnakterna ett stort värde för individen och bör därför bevaras. Representanter

¹²⁸ Undantag från gallring gäller emellertid även ifråga om ärenden om adoption och faderskap.

från arkivsektorn har föreslagit att sekretesstiden bör förlängas i stället för att akterna ska gallras.¹²⁹

Frågan om gallring av barnakter har även uppmärksammats av barnrättsorganisationen Maskrosbarn, som arbetar med att stödja ungdomar som växer upp med föräldrar som mår psykiskt dåligt eller har ett missbruk. Maskrosbarn framhåller att bevarande av barnakter är viktigt för de utsatta barn som de företräder och har kontakt med. Maskrosbarn menar att man i vuxen ålder bör kunna gå tillbaka i handlingar för att läsa om vad som hände under uppväxten, och hänvisar i detta avseende till artikel 7 och 8 i barnkonventionen om barnets rätt till identitet och ursprung.

Behov av översyn

Sedan gallringsbestämmelsen infördes i 1980 års socialtjänstlag har medvetenheten om och fokus på barnets rättigheter ökat. Som ett resultat av detta är barnkonventionen sedan den 1 januari 2020 lag i Sverige. I artikel 3 regleras att vid alla åtgärder som rör barn ska i första hand beaktas vad som bedöms vara barnets bästa.

Enligt utredningens mening kan diskuteras om gällande gallringsbestämmelser är förenliga med principen om barnets bästa, då de kan försvåra för barn att få information om sin uppväxt. Gällande gallringsbestämmelser kan även göra det svårt för socialtjänsten att, vid utredning av barn, få en helhetsbild av dess tidigare förhållanden.

Det finns även en motsägelse i att barn, som tack vare och med hjälp av tidiga, förebyggande insatser inte behövt placeras, får sämre insyn senare i livet eftersom deras akter gallrats. Gallring kan även försvåra kvalitativ forskning, vilket kan bidra till bättre åtgärder för barn i framtiden.

Till grund för dagens gallringsfrister ligger även arkivekonomiska hänsyn. I detta sammanhang bör beaktas att förutsättningarna för arkivering har förändrats sedan införandet av 1980 års socialtjänstlag och i allt större omfattning blivit digital. Kostnaden för digitalt bevarande torde på sikt vara betydligt mindre än den för hyllmeter. För varje år som går blir pappersdelen tunnare och i handläggningssyfte kommer den troligen snart ha spelat ut sin roll. Ett e-arkiv medför initialt en införande kostnad, men i takt med att kommuner inför

¹²⁹ SOU 2019:58 s. 248.

e-arkiv förväntas en betydande minskning av kostnaden för bevarande.¹³⁰ Det bör även beaktas att det finns kostnader kopplade till själva gallringen samt sortering och hantering av de akter som tillhör urvalsgrupperna. Av en beräkning som gjorts av Malmö stadsarkiv framkommer att i Malmö kommun har den ekonomiska förtjänsten av att gallra barnakter varit i princip obefintlig.¹³¹

Utredningens bedömning är att nuvarande bestämmelser om gallring, ifråga om barnakter, bör ses över. Vid en sådan översyn bör möjligheten och lämpligheten av ändrad tid för gallring eller ytterligare bevarande av barnakter övervägas. Vidare bör övervägas om tiden för sekretess bör förlängas. I dag är den längsta tiden för sekretess i allmänna handlingar enligt 18 kap. 2 § OSL 70 år. Med ökad medellivslängd kan det finnas skäl att överväga om även tiden för allmänna handlingars sekretess bör förlängas.¹³² Särskilt tydligt är detta i ärenden som rör barn eftersom akter med känsliga uppgifter riskerar att bli offentliga under personens livstid.

Genom ett kvalitetssäkrat digitalt bevarande av akterna i tillförlitliga verksamhetssystem och sedermera e-arkiv kan integritetsskyddet stärkas. Detta då behörighetssystem och loggar kan kontrollera att endast tjänstemän som hanterar ärendet läser akterna. Det bör därför finnas förutsättningar att på ett tillfredställande sätt skydda den enskildes integritet även om handlingar sparas längre.

¹³⁰ Enligt uppgifter från Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) har redan cirka 70 procent av landets kommuner upphandlat ett e-arkiv eller är på gång med en upphandling av ett e-arkiv.

¹³¹ Malmö stadsarkiv, s. 10 f.

¹³² www.scb.se/hitta-statistik/sverige-i-siffror/manniskorna-i-sverige/medellivslangd-i-sverige/, (hämtad 2019-12-20).

20 Regleringen av äldreomsorgen

20.1 Äldreomsorgen som en del av socialtjänsten

Det ingår i utredningens uppdrag att analysera hur äldreomsorgen bäst bör regleras i framtiden, inom ramen för socialtjänstlagen eller i en särskild lag som omfattar äldreomsorgen och övriga insatser inom socialtjänsten som är riktade till äldre personer. Analysen ska avse hur en särreglering påverkar socialnämndens förutsättningar att verka för att äldre personers möjlighet att leva och bo självständigt under trygga förhållanden och ha en aktiv och meningsfull tillvaro i gemenskap med andra. Vidare ska utredningen analysera vad en särreglering betyder för en sammanhållen och effektiv vård och omsorg för äldre samt för att äldres behov av förebyggande och trygghetsskapande insatser tillgodoses.

Både som begrepp och verksamhet är äldreomsorgen nära förknippad med socialtjänstlagen, och i detta betänkande används äldreomsorg enbart om verksamhet som i dag utförs med stöd av den lagen.

Det var genom 1980 års socialtjänstlag (1980:620) som omsorg om äldre människor för första gången reglerades som ett särskilt område med bestämmelser om kommunernas särskilda skyldigheter för gruppen (19–20 §§ 1980 års socialtjänstlag, jfr även 7 § samma lag). Begreppet ”äldreomsorg” etablerades också genom 1980 års socialtjänstlag. Tidigare hade ”åldringsvård” varit den gängse benämningen. Socialutredningens använde i sitt principbetänkande åldringsvård på det sättet, men tog tre år senare in äldreomsorg som ett av huvudområdena i sitt förslag till socialtjänstlag.¹ I 1980 års socialtjänstlag ändrades begreppet till ”Omsorger om äldre människor” i rubriken till bestämmelserna om kommunernas särskilda skyldigheter för gruppen. Införandet av det nya begreppet motiverades inte särskilt, men kan tolkas som en del av en strävan efter att etablera en ny och

¹ SOU 1974:40 s. 314; SOU 1977:40, s. 125 ff.

mer enhetlig terminologi för socialt stöd. Andra rubriker i lagen avsåg omsorger om barn och ungdom och omsorger om människor med funktionsnedsättning ("handikapp").

Samtidigt fullföljde 1980 års socialtjänstlag en lång tradition i Sverige av att reglera socialt stöd till äldre personer inom ramen för en generell lag med bestämmelser om stöd också till andra grupper och enskilda. Särreglering har förekommit av stöd till bl.a. barn och unga samt personer med missbruksproblem eller funktionsnedsättning, men aldrig varit aktuellt för socialt stöd till äldre personer.

I förhållande till de tidigare övergripande lagarna innebar 1980 års socialtjänstlag och den nya äldreomsorgen flera betydande förändringar. Dels omfattades äldreomsorgen av samma övergripande mål och principer om frivillighet och helhetssyn som den övriga socialtjänsten, dels framgick det att socialnämnden ska verka för att äldre människor får möjlighet att leva och bo självständigt under trygga förhållanden och ha en aktiv och meningsfull tillvaro i gemenskap med andra. Sådana mål hade tidigare inte införts i lagstiftningen utan bara uttalats i riktlinjer från regeringen och riksdagen.² Även ambitionsnivån för stödet till enskilda äldre personer ändrades. Enligt tidigare lagar skulle hjälpen vara nödtorftig eller erforderlig, vilket motsvarade levnadsstandarden för personer med låg inkomst. Nu kom äldre personer att omfattas av samma generella krav på att biståndet ska tillförsäkra den enskilde en skälig levnadsnivå.

Införandet av 1980 års socialtjänstlag bekräftade utvecklingen under 1900-talet från att socialt stöd till äldre personer var stigmatiserande till att det blev en del av den generella välfärd som människor i Sverige förväntar sig att kunna ta del av under livsloppet. Ett viktigt steg mot det hade varit de riktlinjer för åldringsvården som riksdagen antog 1957. Dessa riktlinjer innebar att vården måste respektera den äldres personliga integritet, intressen och individuella önskemål samt i största möjliga utsträckning inriktas på att de äldre skulle få leva ett oberoende liv så länge som möjligt i sina egna hem.³ Utvecklingen av nya insatser som hemhjälp (hemtjänst) och servicehus hade också bidragit till en omsorg på äldre människors egna villkor. I socialtjänstlagens förarbeten bedömdes denna strävan efter normalisering av äldre personers förhållanden vara ett mönster också för arbetet

² Prop. 1957:38, s. 60 ff.

³ Prop. 1957:38 s. 60 ff.

inom andra delar av socialtjänsten där insatser borde ges i det egna hemmet eller i så lite särskiljande former som möjligt.⁴

Socialtjänstlagen har efter hand kompletterats med vissa bestämmelser om arbetet för äldre personer, bl.a. om olika boendeformer, inflytande stöd och hjälp i hemmet och äldreomsorgens värdegrund. Begreppet ”omsorger om äldre människor” utgick i 2001 års socialtjänstlag (2001:453), förkortad SoL, när den infördes. Det återkom dock genom bestämmelsen om en värdegrund för ”socialtjänstens omsorg om äldre” i 5 kap. 4 § första stycket SoL.

20.1.1 Äldreomsorg och övriga insatser inom socialtjänsten

Äldreomsorgen kan omfatta olika insatser och andra åtgärder utan tydlig avgränsning från andra delar av socialtjänsten. I den officiella statistiken om socialtjänstinsatser redovisas följande insatser: hemtjänst, särskilt boende, trygghetslarm, matdistribution, ledsagning, dagverksamhet, korttidsplats, kontaktperson eller familj, boendestöd, avlösning av anhörig och annat bistånd.

Äldre personer kan givetvis också behöva ha kontakt med socialtjänsten till följd av behov som inte direkt har med åldrandet att göra. Exempel på det är missbruk och beroende, utsatthet för brott och hemlöshet, vilket ställer krav på en helhetssyn på den äldre personens behov och förutsättningar.⁵ Även personalen inom äldreomsorgen kan behöva stöd och vägledning när det gäller exempelvis fakta om missbruk och våld i nära relationer.⁶

Med undantag för de delar av socialtjänsten som enbart arbetar med barn och unga eller försörjning finns det inga delar av verksamheten som inte också kan röra äldre personer.

20.1.2 Äldreomsorg och hälso- och sjukvård för äldre personer

Övergången från ”åldringsvård” till ”äldreomsorg” genomfördes under en period när kommunernas ansvar för stöd och hjälp till äldre personer inte omfattade hälso- och sjukvård. Det var en relativt ny situation, och den skulle inte bestå länge.

⁴ Prop. 1979/80 :1, Del A s. 212 f.

⁵ Socialstyrelsen (2019). *Vård och omsorg om äldre – lägesrapport 2018*, s. 19 ff., 26 f. och 32 ff.

⁶ Socialstyrelsen (2020). *Vård och omsorg om äldre – lägesrapport 2020.*, s. 7 och 22 ff.

Tidigare under 1900-talet hade kommunerna ansvarat för sjukvård till personer som ansågs vara kroniskt och obotligt sjuka, vilket inte minst gällde många äldre personer i ålderdomshem eller egna bostäder. Efter hand fördes ansvaret för denna sjukvård alltmer över till landstingens sjukhus. Gränserna mellan social vård och sjukvård för äldre människor fortsatte länge att vara flytande, men när 1980 års socialtjänstlag förbereddes, beslutades och infördes vistades många äldre med långvariga behov av hälso- och sjukvård i landstingens långtidsvård vid sjukhus, sjukhem och motsvarande.⁷ Den omständigheten gjorde att socialtjänstens uppgifter inom äldreområdet mera inriktades på övergripande planering och sociala tjänster medan sjukvårdsinsatser ansågs vara landstingens ansvar.⁸

Efter att 1980 års socialtjänstlag trätt i kraft kom frågor om samverkan och samordning mellan huvudmännen att bli alltmer centrala inom äldreområdet.⁹ Genom Ädelreformen, som genomfördes den 1 januari 1992, fick kommunerna det samlade ansvaret för långvarig service och vård för bl.a. äldre personer. Genom denna förändring väntades utbyggnaden av särskilda boendeformer i kommunerna påskyndas så att äldre personer skulle få sina behov av trygghet, omvårdnad samt medicinsk och social service tillgodosedda utan att vara hänvisade till institutions- eller institutionsliknande boende, vilket regeringen inte ansåg vara rimligt.¹⁰ Sjukhemmen som inrymt den gamla långvården avvecklades eller byggdes om. Äldre personer som flyttade till särskilt boende fick eget hyreskontrakt och skulle ses som en självständig person med rådighet över sitt eget liv.¹¹ Vidare kompletterades socialtjänstlagen så att socialtjänstens ansvar för dagverksamheter förtydligades (10 § i 1980 års SoL, finns i 3 kap. 6 § i 2001 års SoL) och så att kommunerna blev skyldiga att inrätta särskilda boendeformer för service och omvårdnad för äldre människor (20 § i 1980 års SoL, finns nu i 5 kap. 5 §).

När det gäller den hälso- och sjukvård som kommunerna fick ansvar för framhöll regeringen att ansvaret ska vara av samma art som landstingens motsvarande ansvar. Det får heller inte råda någon tvekan om att den hälso- och sjukvård som kommunerna ska med-

⁷ Alexandersson (2018). *Socialtjänstens värdegrunder – etik i förarbeten och lagar om fattigvård, socialvård och socialtjänst*. Ersta Sköndal Bräcke Högskola, s. 46 f. och 116.

⁸ SOU 1974:39 s. 314.

⁹ SOU 1987:21 s. 181 och 207 ff.; Prop. 1987/88:176 s. 60 och 68 ff.

¹⁰ Prop. 1990/91:14, s. 38 ff. samt jfr Socialutskottets betänkande 1990/91:SoU09.

¹¹ SOU 2017:21 s. 82.

delar ska vara av samma kvalitet som motsvarande vård genom landstingens försorg. Den delen av det kommunala ansvaret reglerades därför i den dåvarande hälso- och sjukvårdslagen (1982:763) och inte i en särskild lag eller i socialtjänstlagen. Kommunernas hälso- och sjukvårdsansvar skilde sig dock från landstingens genom att inte omfatta läkarinsatser. Även om läkarmedverkan har stor betydelse i vårdarbetet så bedömde regeringen att dessa insatser tidsmässigt i allmänhet en liten del av det samlade service- och vårdarbetet. Det bedömdes därför vara naturligt att läkarinsatserna hålls samman inom primärvården.¹²

I anslutning till Ädelreformen infördes lagen (1990:1404) om kommunernas betalningsansvar för viss hälso- och sjukvård (betalningsansvarslagen) för personer som var medicinskt färdigbehandlade vid landstingens enheter för somatisk akutsjukvård och geriatrisk vård. År 2018 trädde en ny lag (2017:612) om samverkan vid utskrivning från slutna hälso- och sjukvård. Samtidigt upphävs betalningsansvarslagen för viss hälso- och sjukvård.¹³

Genom Ädelreformen fortsatte utvecklingen från åldringsvård till äldreomsorg vidare mot en mer samlad vård och omsorg för äldre människor, där vård och omsorg står för insatser som regleras i både hälso- och sjukvårdslagen och socialtjänstlagen.¹⁴ Samtidigt har en stor del av diskussionerna om samhällets stöd till äldre personer kommit att handla om att den utvecklingen inte har fullföljts genom samverkan mellan huvudmän och verksamheter när både äldreomsorg och kommunal hälso- och sjukvård ges till äldre personer som vårdas i sina hem med mer omfattande och sammansatta behov.

20.2 Huvudlinjer inom äldreomsorgen

20.2.1 Insatser och resurser

Äldre personer med minst en pågående insats

Under 2019 hade 401 000 personer som var 65 år och äldre minst en pågående insats enligt 4 kap. 1 § SoL. Detta motsvarar 19 procent av befolkningen i denna åldersgrupp. Andelen var större bland kvin-

¹² Prop. 1990/91:14 s. 58 f.

¹³ Prop. 2016/17:106 s. 27 och 70.

¹⁴ SOU 2017:21 s. 27. Jfr Socialstyrelsen. Termbanken, *vård och omsorg*. <https://termbank.socialstyrelsen.se/?TermId=621&SrcLang=sv> (hämtad 2020-06-02).

norna (23 procent) än männen (14 procent). Med stigande ålder ökade andelen som hade minst en pågående insats. Bland personer 90 år och äldre hade 85 procent av kvinnorna och 71 procent av männen någon insats under året.

De två vanligaste insatserna var trygghetslarm och hemtjänst i ordinärt boende.

Under 2019 bodde 108 500 personer som var 65 år och äldre bodde i särskilt boende. Av dessa var 66 procent kvinnor och 34 procent män. Bland personer 90 år och äldre bodde 36 procent av kvinnorna och 25 procent av männen i särskilt boende under året.¹⁵

Insatser i ordinärt och särskilt boende

Allt fler personer bor kvar i hemmet högre upp i åldrarna än tidigare. Detta är ett resultat av den förbättrade hälsan och funktionsförmågan bland äldre, och en medveten politik från samhällets sida att styra över vårdresurser från olika former av institutionsboenden till möjligheter att bo kvar i hemmet. Utvecklingen har möjliggjorts genom att hemtjänsten utökas, men också genom ett ökat stöd från närstående. Med utvecklingen har följt allt större krav på samordning av insatser från äldreomsorgen och de kommunala hälso- och sjukvården och av insatser mellan olika utförare.

Andelen äldre personer som bor i särskilt boende minskade från 5,3 procent 2010 till 4 procent 2019. Tiden i boendet är också relativt kort; för riket är medianvårdtiden 24 månader. Ett halvt år efter inflyttningen till särskilt boende har i genomsnitt 20 procent av de nyinflyttade avlidit, 24 procent av männen och 18 procent av kvinnorna. Arton månader efter inflyttningen bor 51 procent av männen och 61 procent av kvinnorna kvar i särskilt boende.

I förhållande till behov och återstående livslängd får äldre personer vänta relativt länge på att flytta till ett särskilt boende. Väntetiden till särskilt boende efter biståndsbeslut ökade med 14 dagar mellan 2018 och 2019 till 67 dagar. Kvinnor får vänta i genomsnitt tre dagar längre än män.

Minskningen av särskilt boende borde göra det vanligare med insatser i form av hemtjänst, korttidsboende och dagverksamhet. Mellan

¹⁵ Socialstyrelsen (2020). *Statistik om socialtjänstinsatser till äldre 2019*, s. 1 ff.

2010 och 2018 minskade dock andelen personer med äldreomsorg i samtliga insatsformer, även insatsen hemtjänst.¹⁶

Det kan tilläggas att en ny biståndsbedömd särskild boendeform infördes i april 2019, biståndsbedömt trygghetsboende för äldre (5 kap. 5 § tredje stycket SoL). Insatsen syftar till att öka tryggheten för äldre personer som inte är trygga med att bo kvar hemma.

Ökande omsorg bland närstående

Olika undersökningar visar att närstående svarar för en ökande del av det samlade stödet till äldre personer. I genomsnitt ger ungefär 20 procent av den vuxna befolkningen omsorg till äldre personer, och uppskattningsvis 40–50 procent av alla omsorgstimmar utförs av andra äldre. Ofta handlar det om omfattande insatser, till exempel för en demenssjuk partner. En jämförelse mellan 2012 och 2018 pekar på att de som ger stöd hade kommit att göra det i större utsträckning, bl.a. när det gäller praktisk hjälp, kontakter med vård och omsorg, tillsyn och umgänge. En tredjedel av dem som gav stöd uppgav 2018 att de bistår med medicinska insatser såsom medicinuppdatering, omläggning av sår och injektioner. Det var också vanligare då än sex år tidigare att engagemanget hade en negativ påverkan på anhörigvårdarnas livssituation.¹⁷

Kostnader

Kommunernas kostnader för äldreomsorg uppgick 2018 till 126 miljarder kronor, vilket var drygt hälften av kommunernas totala kostnader för socialtjänsten. Särskilt boende utgjorde 57 procent av kostnaderna, medan ordinärt boende utgjorde 42 procent och öppen verksamhet som inte kräver individuellt biståndsbeslut utgjorde cirka en procent. Kommunernas kostnader för vård och omsorg om äldre drivs framför allt av ökade kostnader för hemtjänsten.¹⁸

Kostnadsutvecklingen beskrivs på olika sätt. Socialstyrelsen konstaterar att kommunernas kostnader för vård och omsorg om äldre

¹⁶ Socialstyrelsen (2020). *Vård och omsorg om äldre – lägesrapport 2020*, s. 7 ff. och 97 ff.

¹⁷ Socialstyrelsen (2020). *Vård och omsorg om äldre – lägesrapport 2020*, s. 35 f.

¹⁸ Socialstyrelsen (2020). *Vård och omsorg om äldre – lägesrapport 2020*, s. 26 ff.

har sjunkit något de senaste åren i förhållande till annan verksamhet i kommunerna.¹⁹ Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) pekar på att kostnadsutvecklingen inom olika verksamheter behöver relateras till demografien. De stora demografiska behovsökningarna i kommunerna under senare år har främst gällt barn och unga. Enligt SKR har det därför skett en naturlig kostnadsandelsförändring mot verksamheter som skola och barn- och ungdomsvård.²⁰

Stora utmaningar

Antalet personer 80 år och äldre förväntas enligt SCB att öka från dagens 534 000 personer till cirka 806 000 personer 2030. I dag är det cirka 36 procent av befolkningen 80 år eller äldre som har insatser enligt socialtjänstlagen i form av hemtjänst, särskilt boende eller korttidsboende. Om behoven inom åldersgruppen fortsätter att vara desamma, och tillgången till insatser oförändrad, innebär det en ökning med över 52 procent på elva år. Detta kommer att ske samtidigt som den del av befolkningen som är 20–64 år minskar något.

Sjukvårdens framsteg kan innebära att enskilda visserligen har mindre behov av sjukhusvård, men i stället har ökade behov av vård, stöd och omsorg av primärvården, hemsjukvården, socialtjänsten och genom närstående. Hela systemet hänger därmed ihop, och framsteg på ett ställe kan få konsekvenser i en annan del av systemet.²¹

Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) har pekat på att äldreomsorgen är den delen av kommunernas verksamheter som förväntas stå för den största kostnadsökningen de kommande åren.²²

20.2.2 Äldreomsorgens kvalitet

Utredningen Nationell kvalitetsplan vård och omsorg om äldre personer ger en överblick av olika kvalitetsaspekter i äldreomsorgen, och därmed av verksamhetens komplexitet. Kvalitet i både vård och omsorg kan sägas uppstå i nuet, i mötet mellan omsorgsmottagare

¹⁹ Socialstyrelsen (2020). *Vård och omsorg om äldre – lägesrapport 2020*, s. 26 ff.

²⁰ Sveriges Kommuner och Regioner, SKR (2020). *Fakta om äldreomsorgen – i ljuset av coronapandemin*, s. 47.

²¹ Socialstyrelsen (2020). *Vård och omsorg om äldre – lägesrapport 2020*, s. 15 f.

²² Sveriges Kommuner och Regioner, SKR (2019). *SKR Ekonomirapporten, oktober 2019 – om kommunernas och regionernas ekonomi*, s. 40.

och omsorgsgivare, och bygga på den goda relationen och yrkeskunnandet. Samtidigt kan kvalitet beskrivas som att vården och omsorgen är säker, så att det inte uppstår risker för exempelvis trycksår eller undernäring.

Förutsättningar för god kvalitet är ett systematiskt kvalitetsarbete på arbetsplatsen och att omsorgen är rättssäker och tillgänglig.²³ Dessa förutsättningar kräver i sin tur att en rad konkreta omständigheter för verksamheten är goda. Det gäller systematisk uppföljning, förutsättningar för ändamålsenlig och strukturerad dokumentation, stöd till chefer, kompetensförsörjning samt tillräckligt med personal som har god kompetens och som ges goda förutsättningar att utföra sitt arbete i en bra arbetsmiljö.

Äldreomsorgen delar denna komplexitet med stora delar av den övriga socialtjänsten, som också behöver förena en relationell verksamhet med fysisk säkerhet och trygghet samt rättssäkerhet för den enskilde.

Positiv utveckling över tid – men återkommande brister

Över en längre tid har det på flera sätt skett en positiv utveckling inom äldreomsorgen i Sverige. Utredningen Nationell kvalitetsplan vård och omsorg om äldre personer antar att det inte tidigare har funnits en lika bra vård och omsorg om äldre personer som i dag.²⁴ Generellt finns det också en stor nöjdhet bland äldre personer med äldreomsorgen, även om skillnaderna mellan olika kommuner är stora. Resultaten från Socialstyrelsens nationella undersökning om vad de äldre tycker om äldreomsorgen visar att andelen nöjda i särskilt boende år 2018 varierade mellan 58 och 100 procent mellan olika kommuner med ett genomsnitt på 81 procent. När det gäller hemtjänst skilde sig andelen nöjda mellan 67 och 100 procent i olika kommuner med ett genomsnitt på 88 procent. Det finns också stora skillnader mellan olika verksamheter inom en och samma kommun. I jämförelse med tidigare år hade andelen positiva svar minskat för nästan samtliga frågor i 2018 års undersökning, främst bland dem som bodde hemma med stöd av hemtjänst.²⁵

²³ SOU 2017:21 s. 117 f.

²⁴ SOU 2017:21 s. 85.

²⁵ Socialstyrelsen (2018). *Vad tycker de äldre om äldreomsorgen? 2018*, s. 1 ff.

Samtidigt har en rad brister uppmärksammats i forskningsrapporter och statliga utredningar. Några typer av brister tycks ständigt återkomma. Det handlar om bl.a. för lite av förebyggande och rehabiliterande insatser, svårigheter att kunna få särskilt boende, kompetensbrister, bristande kontinuitet, tidsbrist, brister i vård och omsorg om de svårast sjuka och dåligt fungerande samverkan över huvudmannas- och utförargränser.²⁶

Tillgången till särskilt boende nämns ovan. I avsnitt 16.2 om insatser efter behovsprövning – dvs. bistånd – refereras den diskussion som pågår om betydelsen av lokala riktlinjer för behovsbedömningar och insatser inom bl.a. äldreomsorgen. Andra frågor som rör kvalitet i äldreomsorgen tas upp i avsnitt 12 om bemötande och avsnitt 18 om erfarenheterna av arbetet med det som i dagens socialtjänstlag är äldreomsorgens värdegrund. I detta avsnitt uppmärksammas ytterligare två områden av betydelse för äldreomsorgens kvalitet: kontinuitet och stöd för sociala kontakter.

Kontinuitet

Kontinuitet i äldreomsorgen handlar om flera aspekter som är viktiga för att den äldre personen har möjlighet till sammanhang mellan insatser utifrån sina samlade behov och vid utförandet av insatserna.

En viktig del av kontinuiteten är att den äldre personen har möjlighet att få vård och omsorg av samma personal, vilket kan ge trygghet och möjlighet att bygga upp en ömsesidig relation. Många personer med hemtjänst möter i sin vardag personal från olika yrkesgrupper och olika verksamheter och utförare. Personalkontinuiteten försämrades nationellt under perioden 2007–2019, från 12 till 16 olika personal som en äldre person med hemtjänst möter under en fjortondagarsperiod. Utvecklingen har stabiliserats de senaste åren, men det finns betydande variationer i personalkontinuitet mellan kommunerna.

Förutsättningarna för hög personalkontinuitet försämrats bl.a. av att undersköterskor och annan personal i hemtjänst och äldreboende är sjukskrivna i genomsnitt dubbelt så mycket som samtliga anställda. Sjukfrånvaron leder till att tillfälligt anställda och vikarier ersätter den ordinarie personalen, vilket försämrar förutsättningarna

²⁶ SOU 2017:21 s. 85.

att ha hög personalkontinuitet och därmed kvaliteten i omsorgen.²⁷ En del av sjukfrånvaron är anmäld arbetssjukdom, där de vanligaste orsakerna är psykosociala faktorer såsom problem i relationerna med överordnade och kollegor samt alltför mycket arbete. Tunga lyft samt fallolyckor är de vanligaste orsakerna bakom de anmälningar om arbetsolycka som har lett till sjukfrånvaro inom branschen äldreomsorg.²⁸

Även anställningsformerna har betydelse för kontinuiteten. Andelen heltidsanställda och heltidsarbetande undersköterskor och vårdbiträden är betydligt lägre än i övriga personalgrupper i kommunerna. Ökningen går dock i en något snabbare takt i dessa grupper än bland övriga eftersom många nyanställda arbetar heltid och redan anställda går upp till heltid. Enligt SKR:s personalstatistik var 72 procent av de anställda inom vård och omsorg i kommunerna tillsvidareanställda 2019, medan timavlönade stod för 23 procent och månadsavlönat tidsbegränsade anställda för 6 procent. Sett till arbetad tid stod tillsvidareanställda för 78 procent av den arbetade tiden 2019, medan timavlönade stod för 16 procent och månadsavlönat tidsbegränsade anställda för 6 procent.²⁹ Det finns betydande lokala variationer i andelen timavlönade. I november 2019 varierade den andelen mellan 7 och 39 procent i kommunerna.³⁰

Kontinuitet som kvalitetsaspekt förutsätter att det är en i övrigt god vård och omsorg som den äldre personen har kontakt med. Inte minst behöver personal med rätt kompetens och rätt förutsättningar i övrigt för sitt arbete. Andelen arbetsgivare som uppgav att det var god tillgång på arbetssökande med vård- och omsorgsutbildning på gymnasienivå hade ökat betydligt 2019 jämfört med de båda föregående åren. Även om bristen på arbetssökande med vård- och omsorgsutbildning på gymnasienivå har minskat så väntas den kvarstå under de närmaste åren. En konsekvens av bristen på sökande är att rekryteringar tar längre tid, att befintlig personal får arbeta mer samt att arbetsgivare sänker kraven på utbildning och erfarenhet. Bristen

²⁷ Socialstyrelsen (2020). *Vård och omsorg om äldre – lägesrapport 2020*, s. 32 ff.

²⁸ Arbetsmiljöverket (2017). *Äldreomsorgen – korta arbetsskadefakta*. Nr 5/2017, s. 1 f.

²⁹ Sveriges Kommuner och Regioner, SKR (2019). *SKR Ekonomirapporten, oktober 2019 – om kommunernas och regionernas ekonomi*. s. 35 och 38.

³⁰ Kolada. *Visstidsanställda timavlönade inom omsorg om äldre och personer med funktionsnedsättning, andel (%)*. Fri sökning. www.kolada.se/verktyg/fri-sokning/?kpi=75185&years=30196,30195,30194&municipals=82304,146551&rows=municipal,kpi&visualization=bar-chart (hämtad 2020-05-18).

på sökande kan därmed få konsekvenser i form av försämrad arbetsmiljö för personalen och försämrad kvalitet i vård och omsorg.³¹

Sociala kontakter och inflytande

Besvär av ensamhet och ofrivillig isolering bland äldre personer kan leda till negativa konsekvenser så som ökad trötthet och annan sjuklighet, vilket i sin tur kan leda till ett ökat vårdbehov. Drygt hälften av dem som har insatser från äldreomsorgen upplever att de har besvär av ensamhet, enligt Socialstyrelsens nationella undersökning om vad de äldre tycker om äldreomsorgen. Även här är det stora skillnader mellan kommuner och mellan verksamheter inom en och samma kommun. När det gäller äldre personer som bor hemma med stöd av hemtjänst varierade andelen som svarade att de ofta har besvär av ensamhet mellan 5 och 23 procent i kommunerna och med ett genomsnitt för riket på 13 procent.

De som bor på särskilt boende och upplever besvär av ensamhet är i större uträkning missnöjda med de aktiviteter som erbjuds, möjligheten att komma utomhus, hur maten brukar smaka, och måltidssituationen. Inom dessa områden finns det också variationer mellan svaren från äldre personer i olika kommuner.³² Andelen som svarar att möjligheterna till utevistelse är mycket bra varierade 2018 mellan 0 och 47 procent i kommunerna med ett genomsnitt för riket på 23 procent.³³ Året efter varierade andelen som är nöjda med maten och måltidsmiljön i särskilda boenden mellan 25 och 79 procent med ett genomsnitt på 57 procent.³⁴ Socialstyrelsen drar den övergripande slutsatsen att personalen inom äldreomsorgen behöver bättre förutsättningar för att kunna stödja de sociala behoven hos äldre personer.³⁵

I den nationella undersökningen om vad de äldre tycker om äldreomsorgen svarar de allra flesta att personalen brukar ta hänsyn till deras åsikter och önskemål om hur hjälpen ska utföras. Något färre säger att de kan påverka vid vilka tider personalen kommer och att

³¹ Socialstyrelsen (2020). *Vård och omsorg om äldre – lägesrapport 2020*, s. 31 ff. Se även Statistiska centralbyrån (SCB). *Arbetskraftsbarometern*. www.scb.se/hitta-statistik/statistik-efter-amne/utbildning-och-forskning/analyser-och-prognoser-om-utbildning-och-arbetsmarknad/arbetskraftsbarometern/ (hämtad 2020-06-02).

³² Socialstyrelsen (2019). *Vad tycker de äldre om äldreomsorgen? 2019*, s. 1 ff.

³³ Socialstyrelsen (2018). *Vad tycker de äldre om äldreomsorgen? 2018*, s. 1 ff.

³⁴ Socialstyrelsen (2020). *Öppna jämförelser 2019 – vård och omsorg om äldre*, s. 2.

³⁵ Socialstyrelsen (2019). *Vad tycker de äldre om äldreomsorgen? 2019*, s. 1 ff.

personalen brukar meddela dem i förväg om tillfälliga förändringar. De flesta anser också att personalen brukar ha tillräckligt med tid för att utföra sina arbetsuppgifter hos dem.³⁶

20.2.3 Aktuellt arbete på nationell nivå

Det pågår och har pågått flera aktiviteter på nationell nivå med inriktning på de frågor som tas upp i detta avsnitt. I skrivelsen ”Framtidens äldreomsorg – en nationell kvalitetsplan” gav regeringen 2018 en aktuell översikt av det långsiktiga förändringsarbete som påbörjats på nationell nivå för att anpassa äldreomsorgen till den demografiska och tekniska utvecklingen. I planen anges ett antal prioriterade områden inom såväl socialtjänstens äldreomsorg som hälso- och sjukvårdsområdet. Bland prioriterade insatser nämns insatser för ett större utbud av boenden för äldre, förebyggande och rehabiliterade insatser, ett bättre samspel mellan vård och omsorg, mer attraktiva arbetsplatser med starkare yrkesprofession samt ökad användning av välfärdsteknik och e-hälsa.³⁷

Avslutat arbete

Regeringen satsade 2015–2018 totalt 7 miljarder kronor för att öka bemanningen inom äldreomsorgen. Socialstyrelsen har följt upp satsningen och bedömer att den har bidragit till såväl ökad trygghet och kvalitet för den äldre som till utrymme för personalen att tillbringa mer tid med den äldre.³⁸

Utredningen om en nationell kvalitetsplan för vård och omsorg om äldre personer lämnade 2017 förslag på en nationell kvalitetsplan. Planen är inte avsedd att vara detaljstyrande utan att stödja den lokala och regionala utvecklingen samt bidra till stöd inom de områden där det krävs ett nationellt ansvar.³⁹

Under de senaste åren har en reglering av yrket undersköterska utretts på nationell nivå. Yrkesgruppen undersköterska är en av Sveriges

³⁶ Socialstyrelsen. *Vad tycker de äldre om äldreomsorgen? Resultat 2019*. Tabellbilagor. www.socialstyrelsen.se/statistik-och-data/oppna-jamforelser/socialtjanst/aldreomsorg/vad-tycker-de-aldre-om-aldreomsorgen/ (hämtad 2020-05-18).

³⁷ Regeringens skrivelse 2017/18:280, s. 48 ff.

³⁸ Socialstyrelsen (2020). *Vård och omsorg om äldre – lägesrapport 2020*, s. 33 ff.

³⁹ SOU 2017:21 s. 29 f.

största yrkesgrupper och består av personal som besitter viktig kompetens för att kvalitet och säkerhet inom vård och omsorg ska kunna upprätthållas. En särskild utredare föreslog 2019 att yrket undersköterska ska regleras med en skyddad yrkestitel. En kartläggning som den särskilde utredaren har gjort visar att det finns relativt utbredda brister i kompetensen hos yrkesgruppen, vilket har en direkt effekt på utförandet av arbetsuppgifterna. Det kan ses som en konsekvens av att undersköterskeyrket hittills varit oreglerat, vilket innebär att vem som helst kan anställas som undersköterska utan relevant utbildning.⁴⁰ Den särskilde utredarens förslag bereds i Regeringskansliet.

Regeringen tillsatte 2018 en särskild utredare med uppdraget att se över och föreslå åtgärder som kan främja införandet av välfärdsteknik i äldreomsorgen. Utredaren har analyserat vilka effekter användning av välfärdsteknik kan ha på behovet av personal i äldreomsorgen och föreslår i sitt slutbetänkande (SOU 2020:14) bl.a. lösningar för samverkan, nationellt stöd och myndigheternas roll och adekvat stöd, kunskap och förbättrade förutsättningar för personal.

Pågående arbete

Regeringen har gett en särskild utredare (dir. 2019:52) i uppdrag att lämna förslag på hur en fast omsorgskontakt kan införas i hemtjänsten, både för verksamheter i privat och offentlig regi. Syftet med att införa en fast omsorgskontakt är att öka delaktigheten och självbestämmandet för äldre personer som har hemtjänst samt tryggheten för de äldre och deras anhöriga. Uppdraget ska redovisas senast den 1 oktober 2020.

I juni 2019 beslutade regeringen att en särskild utredare (dir. 2019:37) ska utreda och lämna förslag som rör personuppgiftshantering inom och mellan socialtjänst och hälso- och sjukvård. Utredaren ska bl.a. se över möjligheterna att införa direktåtkomst inom och mellan vissa verksamheter i socialtjänst och hälso- och sjukvård samt sekretessbrytande bestämmelser för viss personuppgiftshantering i socialtjänst och hälso- och sjukvård. I uppdraget ingår också att se över möjligheterna till en utvidgad informationsöverföring för kvalitetsutveck-

⁴⁰ SOU 2019:20 s. 127 ff. och 188 ff.

ling mellan bl.a. vårdgivare i hälso- och sjukvård och kommunala nämnder. Uppdraget ska slutredovisas senast den 31 maj 2021.

Vidare har regeringen tillsatt en nationell samordnare (dir. 2019:77) för att stödja kommunerna i deras arbete med att skapa förutsättningar för en hållbar kompetensförsörjning inom kommunalt finansierad vård och omsorg om äldre. Det uppdraget ska redovisas senast den 15 juni 2021.

I juni 2020 beslutade regeringen att genomföra kompetenssatsningen Äldreomsorgslyftet under 2020 och 2021. Anställda inom äldreomsorgen ska erbjudas att utbilda sig till vårdbiträde eller undersköterska på betald arbetstid. Staten kommer att finansiera kostnaden för den tid den anställde är frånvarande på grund av studier. Regeringen skjuter också till medel för utbildningsplatser inom regionalt yrkesvux och folkhögskolans yrkesutbildningar.⁴¹

Inom hälso- och sjukvården pågår en utveckling mot god och nära vård med fokus på tillgänglighet, delaktighet och kontinuitet i primärvården. I anslutning till det arbetet har regeringen våren 2020 bl.a. särskilt påtalat att den kommunala hälso- och sjukvården är en viktig del av primärvården.⁴²

20.3 Tidigare bedömningar och förslag om särslagstiftning för äldre personer

20.3.1 En gemensam vård- och omsorgslag

Tidigare diskussioner om en särslagstiftning inom äldreområdet har inte enbart avsett insatser inom äldreomsorgen och den övriga socialtjänsten. I stället har diskussionerna ofta utgått från uppdelningen av vård och omsorg om äldre personer på lagar för socialtjänsten respektive hälso- och sjukvården. Bakgrunden har utgjorts av svårigheter och problem i samverkan och samordning mellan socialtjänst och hälso- och sjukvård även efter genomförandet av Ädelreformen.

Socialtjänstutredningen analyserade i sitt slutbetänkande från 1999 möjligheterna att samla bestämmelser om vissa sociala och medicinska insatser i en särskild vård- och omsorgslag. Utgångspunkten

⁴¹ Regeringskansliet. *Nya åtgärder för att stärka äldreomsorgen och vården under coronakrisen*. Pressmeddelande från Finansdepartementet 2020-05-12. www.regeringen.se/pressmeddelanden/2020/05/nya-atgarder-for-att-starka-aldreomsorgen-och-varden-under-coronakrisen/ (hämtad 2020-05-13).

⁴² Prop. 2019/20:164 s. 15 f.

var behovet av en samlad reglering av vård och omsorg för äldre, men även insatser för andra grupper ansågs viktiga att inkludera i en vård- och omsorgslag, särskilt insatser för personer med funktionsnedsättning och personer med missbruksproblem. Enligt Socialtjänstutredningens bedömning aktualiserar en samlad lagreglering av vård och omsorg en rad frågor som inte kunde belysas inom ramen för utredningens uppdrag. Det gäller bl.a. om det är möjligt att få en gemensam och tvärvetenskaplig grundsyn på verksamheten, hur sociala respektive medicinska insatser bör regleras, möjligheter till ett integrerat arbete i kvalitetsutvecklingsfrågor och om en sådan lag bör omfatta garanterade rättigheter eller i vilken utsträckning sådana rättigheter bör regleras. Socialtjänstutredningen ansåg att en förändring i riktning mot en särskild vård- och omsorgslag är en så komplex och omfattande förändring att den fordrar en särskild översyn.⁴³

I Socialtjänstutredningens underlag ingick slutrapporten från Svenska Kommunförbundets Äldreberedning, som hade föreslagit att en ny vård- och omsorgslag som skulle ersätta hälso- och sjukvårdslagen, socialtjänstlagen och lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, förkortad LSS. Motiveringen var att det i många avseenden är svårt att dra en gräns mellan insatser enligt hälso- och sjukvårdslagen respektive socialtjänstlagen. Dessa gränsdragningsproblem bedömdes få konsekvenser för flera intressenter: den äldre personen, personal och ledning.⁴⁴

År 2006 förutskickade den dåvarande äldreomsorgsministern att regeringen avsåg att utreda en särskild lag om vård och omsorg för äldre personer i syfte att förbättra förutsättningarna för en gemensam dokumentation inom socialtjänst och hälso- och sjukvård.⁴⁵ Någon utredning om en särskild lag om vård och omsorg för personer tillsattes inte, och frågan har inte på nytt tagits upp av regeringen under 2000-talet.

⁴³ SOU 1999:97 s. 231.

⁴⁴ Svenska Kommunförbundet (1999). *Vår framtid – äldres vård och omsorg inför 2000-talet*. Slutrapport, Svenska Kommunförbundets Äldreberedning.

⁴⁵ Socialdepartementet. *Nationell utvecklingsplan för äldreomsorgen*. Pressmeddelande 2006-03-22. www.regeringen.se/contentassets/7cd11749fce84da5972e5d1313823bf7/pressmeddelanden-2002-2006---ylva-johansson (hämtad 2020-04-30).

20.3.2 Förslag från 2010-talet om sammanhållen vård och omsorg

Diskussioner om en sammanhållen vård och omsorg för äldre personer har fortsatt att vara centrala.

År 2010 tillsatte regeringen en nationell samordnare (dir. 2010:71) med uppdraget att stärka och intensiviera samverkansarbetet mellan landets landsting och kommuner. Detta så att vården och omsorgen i större utsträckning ska kunna utgå från de mest sjuka äldres behov.⁴⁶ Senare under 2010-talet har förhållandet mellan äldreomsorgen och den kommunala hälso- och sjukvården också uppmärksammats av flera statliga utredningar.

Utredningen Rätt information i vård och omsorg föreslog 2014 två alternativa möjligheter att säkra en ömsesidig tillgång till information över vårdgivar-, utförar- och huvudmannaskapsgränser: direktåtkomst respektive en gemensam vård- och omsorgsjournal. En förutsättning är att den äldre personen har behov av både hälso- och sjukvård och socialtjänst, och att uppgifterna behövs för att kunna genomföra insatserna.⁴⁷

Regeringens nationelle samordnare för effektivare resursutnyttjande inom hälso- och sjukvården konstaterade 2016 att de regler som redan möjliggör samverkan mellan huvudmännen om vård och omsorg för bl.a. äldre personer inte används i tillräcklig utsträckning. Samordnaren föreslog därför att det skulle införas en författningsreglerad skyldighet som gör att huvudmännen inte kan välja bort ett nära samarbete och en integration av sina ansvarsområden. Enligt förslaget skulle likalydande bestämmelser införas i socialtjänstlagen och hälso- och sjukvårdslagen om att en kommun och ett landsting ska organisera den riktade primärvården, kommunernas hälso- och sjukvård och socialtjänsten för äldre med omfattande behov så att den utförs gemensamt.⁴⁸ Förslaget utgick således från befintliga lagar och utredningen diskuterade inte behov av särlagstiftning för vård och omsorg om äldre personer.

Utredningen Nationell kvalitetsplan för vård och omsorg föreslog 2017 att regeringen ska tillsätta en utredning som ska lämna förslag på rättslig reglering som tydliggör huvudmännens skyldighet att kunna erbjuda äldre personer med stora och sammansatta behov

⁴⁶ Regeringskansliet (2014). *Äldresatsningen – fyra år med fokus på de mest sjuka äldre*.

⁴⁷ SOU 2014:23 s. 63, 795 och 841.

⁴⁸ SOU 2016:2 s. 425 ff.

en förstärkt valfrihet genom att kunna välja en sammanhållen och integrerad vård och omsorg. I teamen bör ingå undersköterska, sjuksköterska, arbetsterapeut, fysioterapeut och läkare. Teamen bör ha tillgång till exempelvis dietist, logoped, pedagog, kurator, psykolog och farmaceut.⁴⁹

Vidare föreslog Utredningen Nationell kvalitetsplan för vård och omsorg att regeringen ska ge Forte i uppdrag att initiera forskning om effekter av olika modeller för att främja samordning och samarbete i vården och omsorgen om äldre personer med stora och sammanfattade behov. Under de senaste decennierna har många försök med olika former av teambaserat arbete startats. Långt ifrån alla försök är utvärderade och bara ett fåtal lever kvar.⁵⁰

20.3.3 De senaste årens diskussion om en särlagstiftning inom äldreområdet

Under de senaste åren har frågan om en särlagstiftning om vård- och omsorgsinsatser för äldre människor uppmärksammas på nytt.

Tidigare argument har återkommit om att en samlad vård- och omsorgslag krävs för en bättre samordning eller integrering mellan verksamhetsområden som nu regleras i socialtjänstlagen respektive hälso- och sjukvårdslagen. Det tydligaste förslaget med denna inriktning har Centerpartiet presenterat. Förslaget avser en äldrelag som överbryggat de olika lagstiftningarna och skapar kontinuitet för de äldre. Enligt detta förslag kan den hemsjukvård och personliga omvårdnad som i dag utförs under olika lagstiftningar sammanföras till en insats som kallas "hemvård". Hemvården ska bestå av en multi-professionell grupp av exempelvis undersköterskor, sjuksköterskor, fysioterapeuter och dietist. Dessa hemvårdsgrupper är avsedda att bli den första vårdkontakten och länken till sjukvården.⁵¹

En ny typ av argument för en äldrelag som förs fram är att äldreomsorgen ska regleras för sig eftersom det är en generellt inriktad verksamhet av annat slag än stöd och vård vid bl.a. sociala problem. Utredningen Nationell kvalitetsplan för vård och omsorg om äldre

⁴⁹ SOU 2017:21 s. 36.

⁵⁰ SOU 2017:21 s. 567 ff.

⁵¹ Löf, A. och Nilsson, S. (2019). Två kraftfulla reformer för de äldre i Sverige. Debattartikel i *Expressen* 2019-09-03.

människor pekar på att äldreomsorgen nu är det enda område i socialtjänstlagen som omfattar i princip alla människor som uppnår en viss ålder. Tidigare gällde detta också för barnomsorgen, men bestämmelserna om den verksamheten flyttades 1998 till skollagen.⁵² Samma argument har framförts av Pensionärernas riksorganisation (PRO), som menar helheten i socialtjänstlagen redan har gått förlorad eftersom andra grupper har fått en särskild lagstiftning och många kommuner organiserar äldreomsorgen i en särskild verksamhetsdel som är skild från övriga delar inom socialtjänsten.⁵³

Ytterligare en ny typ av argument för en äldrelag avser kvalitet och resurser inom äldreomsorgen. PRO åberopar även sådana skäl för en särskild äldreomsorgslag, som skulle stärka äldres rättigheter och ställa kvalitativa krav på verksamheten. PRO hävdar att äldre personer tenderar att få stå tillbaka till förmån för andra grupper med starkare lagstöd när de kommunala finanserna är pressade och lokala riktlinjer hotar individuella bedömningar av behov och insatser. Förslaget om en äldreomsorgslag hänger samman med krav från PRO på att begreppet ”skälig levnadsnivå” ändras och regleringen av äldreomsorgen skiljs från försörjningsstödet.⁵⁴ S-kvinnorna argumenterar på ett liknande sätt, men framhåller också att en välfungerande äldreomsorg är en jämställdhetsfråga.⁵⁵ Sverigedemokraterna har föreslagit att en utredning får i uppdrag att ta fram ett förslag på hur en ny rättighetslag för äldreomsorgen kan se ut. Förslaget motiveras med att det är viktigt att de äldres rättigheter inom äldreomsorgen blir tydligt definierade med LSS som en förebild.⁵⁶

Kritik mot tanken på en särslagstiftning om vård och omsorg till äldre personer har också framförts under senare tid. SPF Seniorerna konstaterar att ålder inte är ett bra mått på funktionsförmåga och

⁵² SOU 2017:21 s. 818.

⁵³ Löfdahl, A. (2019). *Äldreomsorg och försörjningsstöd är inte samma sak – därför behövs en särskild äldreomsorgslag*. Rakt på – PRO:s sakkunniga bloggar 2019-08-30. <https://blogg.pro.se/2019/08/30/aldreomsorg-och-forsorjningsstod-ar-inte-samma-sak-darfor-behovs-en-sarskild-aldreomsorgslag/> (hämtad 2020-04-30).

⁵⁴ Löfdahl, A. (2019). *Äldreomsorg och försörjningsstöd är inte samma sak – därför behövs en särskild äldreomsorgslag*. Rakt på – PRO:s sakkunniga bloggar 2019-08-30. <https://blogg.pro.se/2019/08/30/aldreomsorg-och-forsorjningsstod-ar-inte-samma-sak-darfor-behovs-en-sarskild-aldreomsorgslag/> (hämtad 2020-04-30). Jfr Carbell, C. och Josefsson, L. Vi behöver en lag som ger äldre rättigheter. Debattartikel i *Dagens Samhälle* 2016-02-16.

⁵⁵ S-kvinnor. *Uttalanden från S-kvinnors kongress om tandvård och äldreomsorgslag 2019-08-18*. <https://s-kvinnor.se/aktuellt/uttalanden-fran-s-kvinnors-kongress/> (hämtad 2020-04-30).

⁵⁶ Motion 2016/17:841.

varnar för att en särlagstiftning kan vändas till en negativ särbehandling beroende på vem som räknas som äldre enligt lagen. SPF Seniorerna pekar också på att det är oklart varför vård och omsorg av äldre ska brytas ut ur nuvarande lagstiftning i stället för att brister där åtgärdas. I praktiken riskerar situationen att kompliceras med ytterligare en lag vid sidan av socialtjänstlagen och hälso- och sjukvårdslagen, varnar SPF Seniorerna. Som alternativ till en särlagstiftning inom äldreområdet vill organisationen se höjda kvalitetsnivåer och krav på samverkan och samordning i socialtjänstlagen och hälso- och sjukvårdslagen.⁵⁷

20.3.4 Erfarenheter av särlagstiftning i Finland

Lagstiftningen för vård och omsorg har utformats på olika sätt i de nordiska länderna, vilket innebär att äldreomsorgen och annat socialt stöd till äldre personer regleras på olika sätt. I Danmark omfattas omsorg och annat socialt stöd till äldre personer av lagen om kommunal service, som i likhet med den svenska socialtjänstlagen har en generell inriktning. I Norge har kommunerna ett större ansvar för lokal hälso- och sjukvård än i Sverige, och äldreomsorgen är ett av flera områden som omfattas av lagen om kommunala hälso- och omsorgstjänster.⁵⁸ I Finland gäller sedan 2013 en särskild lag om stödande av den äldre befolkningens funktionsförmåga och om social- och hälsovårdstjänster för äldre (28.12.2012/980). Lagen är en av flera särlagar vid sidan av socialvårdslagen.

Den finska lagens fokus ligger på kommunal socialvård och hälsovård i den enskildes hem eller i långvarig institutionsvård om det är medicinskt motiverat med hänsyn till klient- eller patientsäkerheten (14 § och 14 a §). I lagen definieras ”äldre befolkning” utifrån en administrativ gräns vid den ålder som berättigar till ålderspension. ”Äldre person” definieras däremot med fokus på individuella förhållanden och avser en person vars fysiska, kognitiva, psykiska eller

⁵⁷ Bucht, G. *Förändra nuvarande brister i lagar för äldres vård och omsorg i stället för en ny särlagstiftning*. www.spfseniorerna.se/nyheter/kategori-3/2019/september/blogginlagg-gosta-bucht/ (hämtad 2020-04-30). Jfr SPF Seniorerna. *Viktigare med en ny socialtjänstlag som omfattar alla åldrar*. www.spfseniorerna.se/nyheter/kategori-3/2019/september/mote5sept/ (hämtad 2020-04-30).

⁵⁸ Nordens Vårdsinstitut (2015). *Äldreomsorg i Norden*, s. 23 ff. och s. 110 ff.; *Bekendtgørelse af lov om social service* [Danmark]. www.retsinformation.dk/eli/lta/2019/798 (hämtad 2020-05-04).

sociala funktionsförmåga är nedsatt på grund av sjukdomar eller skador som har uppkommit, tilltagit eller förvärrats i och med hög ålder, eller på grund av degeneration i anslutning till hög ålder (3 §).⁵⁹

Uppföljningar som gjorts av Institutet för hälsa och välfärd ger en positiv bild av utvecklingen sedan lagen infördes. Nästan alla kommuner i Finland har upprättat en plan om hur den äldre befolkningen ska stödjas, servicen som främjar hälsa och välfärd har förstärkts och det har blivit vanligare med rådgivning, hälsoundersökningar och hembesök som riktar sig till äldre personer. Vidare har servicestrukturen ändrats så att tyngdpunkten ligger på att stärka hemvården, bl.a. genom ökade möjligheter till hjälp i hemmet även på nätter och veckoslut. Det behövs dock fortfarande fler hemlika övergångslösningar som kombinerar boende och service. När det gäller arbetssätt finns det, enligt Institutet för hälsa och välfärd, utrymme för förbättringar. Det gäller t.ex. att verksamheterna bör lyssna mera på den äldre personen och dennes anhöriga samt i högre grad beakta personalens syn på insatsernas kvalitet.⁶⁰

En annan uppföljning direkt efter att lagen trädde i kraft visade att en femtedel av alla serviceboenden för dygnetruntvård var underbemannade, vilket ledde till ökade kostnader för en förstärkt bemanning.⁶¹ Bakom detta låg inte bara den nya lagens bestämmelser utan också preciserade kvalitetsrekommendationer om antalet ”vårdarbetare per klient” i olika typer av boenden som Social- och hälsovårdsministeriet utfärdade 2013.⁶²

⁵⁹ *Lag om stödjande av den äldre befolkningens funktionsförmåga och om social- och hälsovårdstjänster för äldre* [Finland]. www.finlex.fi/sv/laki/ajantasa/2012/20120980 (hämtad 2020-02-03).

⁶⁰ Institutet för hälsa och välfärd. *Situationen inom äldreomsorgen runtom i Finland*. <https://thl.fi/sv/web/aldre/fungerande-aldreomsorg/situationen-inom-aldreomsorgen-runtom-i-finland> (hämtad 2020-02-03).

⁶¹ Nordens Välfärdsinstitut (2015). *Äldreomsorg i Norden*, s. 59 och 71.

⁶² Social- och hälsovårdsministeriet [Finland] (2013). *Kvalitetsrekommendation för att trygga ett bra åldrande och förbättra servicen*. Social- och hälsovårdsministeriets publikationer 2013:15; Social- och hälsovårdsministeriet [Finland] (2017). *Kvalitetsrekommendation för att trygga ett bra åldrande och förbättra servicen 2017–2019*. Publikation 2017:7 från Social- och hälsovårdsministeriet.

20.4 Äldreomsorgens reglering

Utredningens bedömning: Avgörande för en god vård och omsorg om äldre personer är rätt förutsättningar för både sociala insatser och en sammanhållen vård och omsorg som också omfattar hälso- och sjukvård. Omsorgen och vården ska utgå från den äldre personens behov, förutsättningar och önskemål.

För den socialt inriktade äldreomsorgen finns det flera fördelar med en fortsatt reglering i socialtjänstlagen, det bör därför vara grunden för det fortsatta arbetet med äldreomsorgens reglering.

Vad en särlagstiftning för äldreomsorgen skulle innebära för äldre personer och deras närstående beror på hur lagen utformas, t.ex. när det gäller vilka personer och insatser som lagen skulle omfatta. En äldreomsorgslag som avgränsas till socialtjänstområdet kommer till stora delar att dubblera socialtjänstlagen. En sådan lag kommer inte att förändra förutsättningarna för en sammanhållen vård och omsorg om den inte också omfattar bestämmelser för hälso- och sjukvården.

Ett fortsatt arbete behövs för att se över hur lagstiftningen kan stärka både den sociala omsorgen för äldre personer och deras tillgång till en sammanhållen vård och omsorg med utgångspunkt i socialtjänstlagen och lagstiftningen för hälso- och sjukvården. Det gäller särskilt kontinuitet, personalens förutsättningar, likvärdighet och konkreta förutsättningar för samverkan mellan huvudmän och verksamheter.

Vården och omsorgen om äldre personer är en grundläggande del av den generella välfärd som människor i Sverige ska kunna ha tillit till. Den tilliten är viktig för äldre personer själva, deras närstående, personalen och för alla som behöver kunna se fram emot en ålderdom med trygghet. Äldreomsorgens utformning är också en fråga om kvinnors villkor. De flesta äldre personer som har insatser från socialtjänsten, och merparten av dem som arbetar inom äldreomsorgen är kvinnor.

På flera sätt är vården och omsorgen om äldre personer ett sammansatt område som ställer stora krav på huvudmän, verksamheter och personal. Många olika behov ska mötas, såväl sociala som medicinska, psykiska och existentiella. Insatser från flera håll ska förenas, såväl från socialtjänsten som från hälso- och sjukvården och i sam-

verkan med närstående och ideella aktörer. Kvalitet i arbetet handlar om både att verksamheten är relationell, med fokus på mötet mellan omsorgsmottagare och omsorgsgivare, samt trygg och säker genom att inte leda till skador eller bristande rättssäkerhet. Vikten av att alla dessa kvalitetsaspekter beaktas har blivit smärtsamt tydlig under smittspridningen av sjukdomen Covid-19 våren 2020. Äldreboenden och hemtjänst har behövt dels skyddsutrustning, goda hygienrutiner och ett arbetssätt som förhindrar smittspridning, dels förmåga att möta äldre personer och deras närstående i svåra och mycket känsliga situationer som gällt liv och död.

Långsiktigt har det skett en förändring i lagstiftningen, från en undanskymd åldringsvård till en äldreomsorg med egna mål i socialtjänstlagen och allt tydligare behov av samverkan med hälso- och sjukvården. Utredningen vill understryka att den förändringen fortfarande pågår och måste fullföljas i ljuset av nu kända brister och problem samt framtida utmaningar när det gäller behov och resurser. Mycket arbete återstår för en social omsorg under trygga former och för en sammanhållen vård och omsorg som ges i dagligt samarbete mellan de professionella från socialtjänst och hälso- och sjukvård som den äldre personen möter. Inom dessa områden behöver också utvecklingen mot en ökad delaktighet för den äldre personen själv fortsätta inom ramen för det som i socialtjänstlagens förarbeten kallas individanpassning och inom hälso- och sjukvården alltmer en personcentrerad vård. Avgörande för det arbetet är att lagstiftningen tydliggör de krav och förutsättningar som krävs. Andra styrmedel på nationell, regional och lokal nivå behöver dock utformas och användas så att de stödjer arbetet. Det gäller inte minst den statliga kunskapsstyrningen.

20.4.1 Behövs en särslagstiftning för äldreomsorgen?

Flera fördelar med att reglera äldreomsorgen i socialtjänstlagen

Utredningen anser att det finns starka skäl för regeringen att arbeta vidare med frågor om hur äldreomsorgens förutsättningar kan stärkas. Enligt utredningens bedömning finns det flera principiella fördelar med att äldreomsorgen regleras i socialtjänstlagen och det fortsatta arbetet bör därför göras inom ramen för den lagen. Om regeringen ser skäl att gå vidare med att utreda frågan om en särskild äldreom-

sorgslag så hör förhållandet mellan en sådan lag och socialtjänstlagen till de frågor som måste analyseras särskilt ingående.

Ytterst aktualiserar diskussionen om en särslagstiftning för äldreomsorgen samma frågor som utgör kärnan i utredningens uppdrag. En jämlik, jämställd, likvärdig och hållbar socialtjänst som främjar långsiktigt strukturellt förebyggande arbete har avgörande betydelse för människor i alla åldrar som behöver stöd och omsorg. Det är också angeläget att framtidens socialtjänst slår vakt om den helhetsyn som var vägledande när socialtjänstlagen först utformades och infördes. Insatser och andra åtgärder inom socialtjänsten måste beakta varje enskild persons behov och förutsättningar oavsett ålder. I det ingår att uppmärksamma behov av traditionella äldreomsorgsinsatser som hemtjänst och särskild boende i relation till frågor om bl.a. vård av närstående, utsatthet för våld och missbruks- och beroendeproblematik. En uppdelning på olika lagar främjar inte ett sådant individinriktat arbete.

Äldreomsorgen har i viss mån en generell karaktär eftersom en mycket stor andel av alla som når högre åldrar kommer att behöva insatser från den, men omfattningen och arten av dessa insatser varierar betydligt. I stället för att ställa äldreomsorgen mot delar av socialtjänsten som ger mer kortvarigt eller avgränsat stöd är det viktigt att betona socialtjänstens uppgift att finnas till hands för människor under alla delar av livsloppet, såväl för att ge stöd i det dagliga livet vid nedsatt funktionsförmåga som vid sociala problem. Att barnomsorgen, som också hade en generell karaktär, fördes över från socialtjänsten till skolan 1998 syftade till att stimulera en utveckling mot ökad integrering av barnomsorg och skola i form av förskoleverksamhet.⁶³ Någon motsvarande integrering av äldreomsorgen i en annan verksamhet är inte aktuell.

En särslagstiftning om socialtjänstinsatser för äldre personer skulle överhuvudtaget vara ett avsteg från de senaste decenniernas strävan mot mer generella lagar som utgår från individuella behov samt lokala och regionala förutsättningar. Både socialtjänstlagen och hälso- och sjukvårdslagen tillkom utifrån sådana syften. Senare förslag om särslagstiftning inom socialtjänsten har inte heller genomförts. Det gäller Socialtjänstutredningens förslag om en socialbidragslag och Barnskyddsutredningens förslag om en barnskyddslag.

⁶³ Prop. 1997/98:6 s. 56 f.

Införandet av LSS som en särslagstiftning inom det sociala området utgick från en tidigare särslagstiftning för de särskilda omsorger som landstingen ansvarade för. I den lagen fanns en annan rättighetskonstruktion än i socialtjänstlagen (se avsnitt 16.3). Lagstiftaren motiverade införandet av LSS som bl.a. ett sätt att säkerställa rätten till vissa stöd- och serviceinsatser under mycket lång tid, ofta hela livet, så att den enskilde får möjlighet att leva som andra i samma ålder under olika delar av livet.⁶⁴ Genom insatserna ska personer som omfattas av lagen uppnå jämlikhet i levnadsvillkor och full delaktighet i samhällslivet (5 § LSS). Äldreomsorgen svarar också för insatser som kan pågå under en längre tid, men inte på samma sätt under hela eller stora delar av livsloppet.

Effekterna av en särslagstiftning beror på hur den utformas

Vad en särslagstiftning för äldreomsorgen konkret skulle innebära för äldre personer och deras närstående beror på hur lagen utformas. Olika tänkbara utformningar går att urskilja beroende på lagstiftarens syfte och ambition med lagen.

Ett alternativ är att basera en äldreomsorgslag på de bestämmelser i socialtjänstlagen som är relevanta för äldreomsorgen och eventuellt lägga till vissa ytterligare generellt hållna mål eller krav. En sådan äldreomsorgslag skulle inte tillföra något materiellt nytt för den enskilde eller dennes närstående inom de områden som nämns i utredningens uppdrag. I praktiken skulle en sådan lag bara kunna ha ett signal- eller symbolvärde. Om en äldreomsorgslag även omfattar övriga insatser inom socialtjänsten som är riktade till äldre så kommer den att i stora delar dubblera socialtjänstlagen och bli en ”mini-version” av den. I princip alla insatser som inte avser barn eller försörjning bör också vara riktade till äldre personer eller tillgängliga för dem.

Ett annat alternativ är att utforma lagen så att den främst eller enbart omfattar vissa preciserade rättigheter eller kvalitetskrav som i dag inte finns i socialtjänstlagen. En sådan lag skulle i likhet med LSS vara en ”pluslag” i förhållande till socialtjänstlagen. Det förutsätter dock att rättigheter till preciserade insatser eller kvalitetsnivåer bedöms vara möjliga att införa och säkerställa, till exempel rättig-

⁶⁴ Prop. 1992/93:159 s. 172.

heter till särskilt boende för människor över en viss ålder och med vissa vård- och omsorgsbehov. Sådana rättigheter kan öka tryggheten för de som omfattas av dem, men också rikta fokus på möjligheterna att utkräva rättigheterna. De avgränsningar som krävs för att rättigheterna ska vara tydliga kommer också att få stor betydelse för vilka som får del av insatserna. Erfarenheter av detta kan hämtas från tillämpningen av LSS, bl.a. när det gäller betydelsen av kommunala riktlinjer i förhållande till rättigheterna (se ovan i avsnitt 16.3).⁶⁵ Vidare måste kostnaderna för sådana rättigheter kunna finansieras på kort och lång sikt. Även här finns det skäl att särskilt uppmärksamma erfarenheterna inom LSS-området. Statens kostnader för personlig assistans har uppmärksammats av flera statliga utredningar sedan slutet av 1990-talet, men även kommunernas kostnader för insatser enligt LSS har ökat under de senaste åren.⁶⁶

Också när det gäller vilka personer som skulle omfattas av särslagstiftning för äldreomsorgen finns det alternativa lösningar. En kronologisk gräns för äldreomsorgen vid 65 års ålder har varit vedertagen inom socialtjänsten, även om den inte anges i socialtjänstlagen, och är möjlig också i en äldreomsorgslag. I likhet med LSS, som avser stöd och service till ”vissa funktionshindrade”, skulle en äldreomsorgslag även kunna utformas så att den bara avser insatser för vissa äldre personer, t.ex. de som fyllt 80 år eller har vissa typer av sammansatta eller omfattande behov. Av utredningens direktiv framgår att det är personer som är 80 år och äldre som är de stora vård- och omsorgskonsumenterna. Möjligen skulle det också gå att utforma lagen så att den avser äldre personer i vid mening och utan tydlig kronologisk avgränsning. En sådan målgruppsbeskrivning återfinns i den finska lagen lag om stödande av den äldre befolkningens funktionsförmåga och om social- och hälsovårdstjänster för äldre.

De positiva erfarenheter som rapporterats av den finska särslagstiftningen inom äldreområdet är svåra att bedöma i förhållande till behov och förutsättningar i Sverige. Den finska lagen har delvis tillkommit för att främja en utveckling mot mindre omfattande insatser i ordinärt boende som redan pågått en längre tid i Sverige. Inom andra områden, t.ex. bemanning i boenden, verkar de kvalitetsrekomen-

⁶⁵ Inspektionen för vård och omsorg (2016). *Med makt följer ansvar – socialtjänstens myndighetsutövning inom LSS och bemtjänst*, s. 14 f.; Socialstyrelsen (2015). *Kartläggning och analys av vissa insatser enligt LSS – delredovisning av regeringsuppdrag*, s. 64 ff.

⁶⁶ Socialstyrelsen (2020). *Insatser och stöd till personer med funktionsnedsättning – lägesrapport 2020*, s. 32 ff.

dationer som tagits fram i anslutning till lagen ha haft minst lika stor betydelse som lagen.

En äldreomsorgslag räcker inte för en sammanhållen vård och omsorg

När det gäller möjligheterna till en sammanhållen vård och omsorg har flera utredningar och myndighetsrapporter uppmärksammat problem med samverkan utifrån den nuvarande uppdelningen av lagar och huvudmannansvar för socialtjänsten och hälso- och sjukvården. Dessa problem rör således inte enbart socialtjänstlagens bestämmelser och en särslagstiftning enbart om äldreomsorgen kommer i sig inte att lösa problemen.

Det ligger utanför utredningens direktiv att analysera förutsättningarna för en samlad vård- och omsorgsreglering som också inbegriper hälso- och sjukvård för äldre personer. En sådan lag har diskuterats i olika former sedan 1990-talet. Den skulle sannolikt vara komplicerad att utforma eftersom socialtjänst- och hälso- och sjukvårdslagstiftningen skiljer sig åt på viktiga punkter, t.ex. när det gäller rätten till bistånd som inte har någon motsvarighet i hälso- och sjukvårdslagen.

De senaste analyserna på statlig nivå ger inte heller stöd för att en ny lag över nuvarande huvudmannagränser krävs för de konkreta förbättringar som behövs för en sammanhållen vård och omsorg för bl.a. äldre personer. I dessa analyser har de nuvarande möjligheter som lagstiftningen ger till sammanhållna insatser framhållits. Förslag om nya bestämmelser har motiverats med att huvudmännen inte använder dessa förutsättningar tillräckligt väl.

20.4.2 Fortsatt arbete med utgångspunkt i socialtjänstlagen och lagstiftningen för hälso- och sjukvården

Mot bakgrund av det som redovisats i detta kapitel anser utredningen att de grundläggande frågorna är hur lagstiftningen ska stärka både den socialt inriktade äldreomsorgen och en sammanhållen vård och omsorg som också omfattar hälso- och sjukvårdsinsatser.

Ett fortsatt arbete med dessa frågor behövs oavsett om regeringen ser skäl att gå vidare med att utreda en särskild äldreomsorgs-

lag eller inte. Ytterst handlar det om att säkerställa att äldreomsorgen är en del av den välfärd som är tillgänglig för alla vid behov utifrån de behov och förväntningar som är aktuella i dag och fram över. Dessa krav och förväntningar är delvis andra än när äldreomsorgen infördes som begrepp. Områden där kraven och förväntningarna ökat är individualisering och delaktighet för den enskilde samt arbetet med att tillgodose omfattande vård- och omsorgsbehov som landstingen till stor del svarade för fram till Ädelreformen.

I det fortsatta arbetet behöver regleringens utformning analyseras i förhållande till de lokala förutsättningarna som de olika sätt som finns att nationellt styra och stödja vården och omsorgen. Utan en sådan analys går det inte att bedöma om och i så fall hur lagstiftningen inom äldreomsorgen behöver förstärkas. Till de lokala förhållandens hör bl.a. kompetens, personalens arbetsförhållanden, systematiskt kvalitetsarbete, samverkan med andra verksamheter samt ekonomi. På nationell nivå är kunskapsstyrning och tillsyn särskilt viktiga att uppmärksamma i förhållande behovet av ny eller ändra reglering.

Utredningen anser vidare att det fortsatta arbetet bör utgå från ett tydligare rättighetsperspektiv än vad som alltid är fallet i analyser som rör äldreomsorgen. FN:s konvention om rättigheter med funktionsnedsättning bör särskilt beaktas med tanke på att äldre personers behov av vård och omsorg i regel är en följd av nedsatt funktionsförmåga. Äldre personer med funktionsnedsättning omfattas också av de rättigheter som anges i den konventionen.

Det är angeläget att det fortsatta arbetet inte har samma begränsning avseende ambitionshöjningar och kostnadsökningar som utredningen haft i sina direktiv. Eventuella förändringar måste övervägas utifrån om de är långsiktigt hållbara avseende bl.a. tillgången till personal med relevant kompetens, finansiering och demografiska förändringar. Samtidigt måste värdet av de förändringar som kan bli aktuella bedömas utifrån vad som krävs för att vården och omsorgen om äldre personer ska fortsätta att vara en del av den generella välfärd som bidrar till trygghet i alla delar av livet.

Stärk den sociala omsorgen

Valet av begreppet ”omsorg” motiveras inte i förarbetena till 1980 års socialtjänstlag, men det ligger nära till hands att associera det till begreppet ”social omsorg”, som använts i professionella och akademiska sammanhang sedan början av 1900-talet. Social omsorg kan sägas syfta till att bevara eller återskapa funktionsförmåga och skapa förutsättningar för en god livskvalitet med betoning på ömsesidigheten och det personliga engagemanget hos både givare och mottagare.⁶⁷ Delvis har social omsorg ett annat perspektiv än socialt arbete, som ofta förknippas med insatser för att förebygga, motverka eller lösa sociala problem. I praktiken kan social omsorg och socialt arbete ofta behöva komplettera varandra för en helhetssyn på exempelvis en äldre persons behov och förutsättningar.⁶⁸

Under 2000-talet har det införts bestämmelser i socialtjänstlagen som avser grundläggande värdefrågor och den äldre personens inflytande över stöd och hjälp i boendet. Dessa bestämmelser har varit viktiga för att utveckla socialtjänstens arbete och utredningen föreslår att de ska utformas så att de också ska gälla vid insatser till personer i andra åldrar (se avsnitt 18.3 och 18.4). Inom andra områden som har stor betydelse för den sociala omsorgen till bl.a. äldre personer kvarstår dock flera viktiga frågor.

Goda levnadsförhållanden

I avsnitt 16.4 om rätten till bistånd konstaterar utredningen att det nuvarande begreppet ”skälighetsnivå” borde ersättas med ”goda levnadsförhållanden”, men föreslår med hänvisning till direktiven ett byte mot ”skäliga levnadsförhållanden”. Det är en politisk uppgift som ligger utanför utredningens uppdrag att bedöma om det är möjligt med tanke på de resursmässiga konsekvenserna att ändra social-

⁶⁷ Johansson, S. (2017). *Social omsorg i socialt arbete – en introduktion*. I Social omsorg i socialt arbete: Grunder och fördjupningar, red. Stina Johansson, s. 9 ff.

⁶⁸ Johansson (2004). Introduktion till temanumret social omsorg i socialt arbete. I *Socialvetenskaplig tidskrift* Vol. 11 Nr 3-4 2004, s. 217 ff. De tidigare akademiska utbildningarna i social omsorg för bl.a. biståndsbedömare inom äldreomsorgen inordnades i början av 2000-talet i socionomutbildningen, vars mål är relaterat till självständigt socialt arbete på individ-, grupp- och samhällsnivå. Se högskoleförordningen (1993:100), bilaga 1. Se Johansson, S. (2017). Johansson, S. (2017). *Social omsorg i socialt arbete – en introduktion*. I Social omsorg i socialt arbete: Grunder och fördjupningar, red. Stina Johansson, s. 9 ff.

tjänstlagen så att bistånd som inte avser ekonomiska behov ska tillförsäkra den enskilde goda levnadsförhållanden.

En kontinuitetsprincip som kopplas till konkreta styrmedel

Socialtjänstlagen utgår från principer om helhetssyn, frivillighet och självbestämmande samt normalisering (se avsnitt 7.1). Vid vård utom det egna hemmet har ytterligare principer formulerats. Dessa avser kontinuitet, flexibilitet och närhet. Principen om kontinuitet vid vård utom det egna hemmet utgår från förutsättningen att trygga och förtroendefulla relationer utgör grunden för ett framgångsrikt individuellt behandlingsarbete. Enligt lagens förarbeten fordras många gånger att den enskilde får möjligheter att hålla kontakt med samma personal, vilket ska eftersträvas även när personalomsättningen är stor.⁶⁹

Kontinuitet är en viktig kvalitetsaspekt inom bl.a. äldreomsorgen, där antalet personer som den enskilde möter har ökat över tid. För kontinuitet inom äldreomsorgen behöver olika insatser också hänga samman, samtidigt eller efter varandra, utifrån den äldre personens behov, önskemål och förutsättningar.

Insatser i ordinärt och särskilt boende utförs i den enskildes eget hem och omfattas inte direkt av den kontinuitetsprincip som beskrivs i socialtjänstlagens förarbeten, även om framgång av förarbetena att principen inte sällan också har grundläggande betydelse också för vård i hemmiljön.⁷⁰ Det finns därför skäl att se över förutsättningarna för en mer generell kontinuitetsprincip inom exempelvis äldreomsorgen. En kontinuitetsprincip aktualiserar flera av de områden där det i dag finns brister och problem inom äldreomsorgen, men behöver också analyseras och utformas i relation till de reformer som genomförts för att öka äldre människors valfrihet och inflytande över vården och omsorgen.

En tydlig kontinuitetsprincip behöver utformas och kopplas till konkreta styrmedel genom lagstiftning eller på andra sätt. En kontinuitetsprincip bör avse alla insatser med omsorg enligt socialtjänstlagen och konkretiseras i förhållande till olika insatser, men inget hindrar att arbetet inleds med insatser som särskilt rör äldre såsom

⁶⁹ Prop. 1979/80:1, Del A s. 213 ff.

⁷⁰ Prop. 1979/80:1, Del A s. 213.

hemtjänst och särskilt boende. Ett sådant arbete kommer att ha resursmässiga konsekvenser som förutsätter en stabil och långsiktig politisk förankring.

Likvärdig äldreomsorg

En likvärdig socialtjänst oavsett var i landet som människor bor är grundläggande för välfärdspolitikerna. Den enskilde ska ha möjlighet att förutse när denne kan förvänta sig att få stöd och hjälp av samhället. Som framgått ovan finns det finns betydande lokala variationer inom äldreomsorgen. Det gäller både i fråga om insatser och vad äldre personer tycker om verksamheten. I diskussionen om dessa skillnader hänvisas bl.a. till förekomsten av kommunala riktlinjer och andra lokala styrmedel inom socialtjänsten.

Enbart uppgifter om att det finns variationer inom äldreomsorgen räcker dock inte för att avgöra i vilken utsträckning som skillnaderna är motiverade eller omotiverade i förhållande till lagstiftningens syften, mål och krav. Ett fortsatt arbete behövs därför med att analysera skillnaderna i förhållande till bl.a. socialtjänstlagens mål om att socialtjänsten ska främja jämlika levnadsvillkor och det nya mål som utredningen föreslår om att socialtjänsten också ska främja jämställda levnadsvillkor. Som framgår av avsnitt 7.2 har omotiverade skillnader inom den sociala barn- och ungdomsvården börjat studeras på ett systematiskt sätt av Myndigheten för vård- och omsorgsanalys. På motsvarande sätt behöver myndigheter och andra berörda utforma sätt att beskriva om förekommer omotiverade skillnader inom äldreomsorgen och analysera vad det i så fall beror på.

I den utsträckning som det förekommer omotiverade skillnader inom äldreomsorgen så behöver valet av åtgärder för att motverka och förhindra dem ses över samlat. Det gäller främst lagstiftningens utformning, kunskapsstyrningens roll och tillsynens betydelse. Särskilt kunskapsstyrningen bör ha en central roll för att ange inom vilka gränser som skillnader kan vara motiverade utifrån vetenskap och beprövad erfarenhet och bidra till att huvudmän och verksamheter känner till och arbetar inom dessa gränser.

Personalens förutsättningar

För att kontinuitet vid utförandet av en viss insats ska leda till god kvalitet behöver den enskilde möta personal med relevant kompetens och i övrigt rätt förutsättningar för sitt arbete. Hur lagstiftningen kan stärka förutsättningarna för detta är en central fråga, där det redan pågår arbete kring yrket undersköterska. Också utöver det som följer av en kontinuitetsprincip finns det skäl att uppmärksamma regleringens betydelse för personalens förutsättningar att ge en god social omsorg. Det bör dock framhållas att bestämmelser om arbetsmiljö och arbetsrätt också kan beröras av ett fortsatt arbete med personalens förutsättningar inom äldreomsorgen.

Regeringen pekar i skrivelsen ”Framtidens äldreomsorg” på personalen som äldreomsorgens främsta resurs. Rätt bemanning skapar trygghet och kvalitet för den enskilde inom äldreomsorgen. Det ger även utrymme för personalen att tillbringa mer tid med den enskilde och ökar möjligheterna att gemensamt kunna utveckla verksamheten. Kvalitetsegenskaper som är relaterade till personalen och personalens förhållningssätt värderas högst av äldre kvinnor och män som får hemtjänst.

Flera av de områden som regeringen behandlar avser personalens kompetens, men andra frågor behöver också uppmärksammas. Det gäller särskilt en tillitsbaserad styrning som kan göra omsorgsyrkena mer attraktiva och gör det möjligt att odla äldreomsorgens yrkesprofessioner. Inom äldreomsorgen handlar det bl.a. om att medarbetare ges större handlingsutrymme att forma verksamheten, vilket kan påverka både gällande arbetsmiljö och brukarinflytande positivt.⁷¹ Tillitsdelegationen har pekat på vikten av förtroende för omsorgspersonalens kompetens och att omsorgspersonalen har mandat att förverkliga verksamhetens uppdrag. Ledningen ska vara aktiv i förändringsarbetet och att alla nivåer och funktioner i organisationen behöver involveras.⁷²

I jämförelse med en tillitsbaserade styrning behöver de nuvarande styrsystemen uppmärksammas i förhållande till vad en kontinuitetsprincip skulle innebära, bl.a. avseende ersättningsmodeller, anställningsförhållanden, tidsstyrning och arbetsscheman.

⁷¹ Regeringens skrivelse 2017/18:280, s. 17 ff. och 51.

⁷² SOU 2018:47 s. 176, 190 ff. och 212.

Med personal avses här också chefer inom äldreomsorgen eller socialtjänsten i övrigt. Inom detta område aktualiseras andra lagar än socialtjänstlagen, bl.a. lagstiftning som avser utbildning och arbetsmiljö. När det gäller äldreomsorgens chefer har det gjorts en tidsbegränsad satsning på en nationell ledarskapsutbildning. Enligt Socialstyrelsens slutrapport bedömde deltagarna utbildningen som viktig och värdefull för ledarskapet. En slutsats var att denna typ av utbildning bör jämföras med den obligatoriska rektorsutbildningen och krävas vid anställning som enhetschef inom äldreomsorgen. Samtidigt visade slutrapporten att en inte obetydlig andel av deltagarna hoppade av eftersom det lokalt saknades förutsättningar för att dem att genomföra utbildningen.⁷³ Någon långsiktig lösning för att säkerställa behovet av utbildning och stöd för chefer i äldreomsorgen finns inte i dag.

Stärk förutsättningarna för sammanhållen vård och omsorg

Utredningen vill framhålla vikten av att frågorna om lagstiftningens roll för en sammanhållen vård inte kommer i skymundan för den nuvarande diskussionen en särslagstiftning enbart om socialtjänstens arbete för äldre personer. Om någon form av särreglering ska utredas vidare inom äldreområdet så måste den analyseras i förhållande till hälso- och sjukvårdslagstiftningen. Regeringen har under senare år också fått flera förslag från statliga kommittéer om vägar till en sammanhållen vård och omsorg för äldre personer, bl.a. genom tillgång till gemensam dokumentation, krav på samverkan och erbjudanden av multiprofessionella team.

Särskilt viktigt är det att hinder för en sammanhållen vård och omsorg kan tas bort och att huvudmän, verksamheter och personal har konkreta förutsättningar att samverka om exempelvis planering och uppföljning utifrån den dokumentation som finns.

⁷³ Socialstyrelsen (2016). *Nationell ledarskapsutbildning för äldreomsorgens chefer – slutrapport*, s. 15 f.

20.4.3 Demokratisk förankring av äldreomsorgens förutsättningar och innehåll

Mycket av diskussionen om äldreomsorgen handlar om hur socialtjänstlagen tillämpas av kommunerna genom lokala riktlinjer och andra medel för ledning och styrning av äldreomsorgen. Även lokala frågor om personalens anställningsförhållanden och arbetsmiljö har i praktiken stor betydelse för den omsorg som äldre personer får del av genom de insatser som ges med stöd av socialtjänstlagen.

Till de lokala förutsättningarna hör den demokratiska styrningen av socialtjänsten. Utredningen vill framhålla betydelsen av att arbetet med äldreomsorgens förutsättningar och innehåll har en stark lokal demokratisk förankring.

Riktlinjer, styrdokument och andra styrmedel som i praktiken påverkar äldreomsorgens omfattning, inriktning och kvalitet behöver tas fram och beslutas så att äldre personer, deras närstående och andra berörda kan delta i dessa processer. I efterhand måste också den demokratiska processen fungera för dialog om styrningen och ansvarsutkrävande. I den demokratiska styrningen ingår också att visa förtroende för omsorgspersonalens kompetens och främja de värden som hör till en tillitsbaserad styrning, så att medarbetare har möjlighet att forma verksamheten.

Den demokratiska styrningen är särskilt viktig för att en målinriktad ramlag som socialtjänstlagen ska kunna tillämpas med förtroende från dem som nu eller senare behöver insatser med stöd av lagen. Även vid tillämpningen av en eventuell äldreomsorgslag kommer dock den demokratiska styrningen att ha stor betydelse för utformningen av riktlinjer och andra styrmedel av betydelse för behovsbedömning och utförande av insatser.

Statens offentliga utredningar 2020

Kronologisk förteckning

1. Översyn av yrket personlig assistent – ett viktigt yrke som förtjänar bra villkor. S.
2. Skärpta regler om utländska månggiften. Ju.
3. Hållbar slamhantering. M.
4. Vägen till en klimatpositiv framtid. M.
5. Fler rut tjänster och höjt tak för rutavdraget. Fi.
6. En begriplig och trygg sjukförsäkring med plats för rehabilitering. S.
7. Brott mot djur – Skärpta straff och ett mer effektivt sanktionssystem. N.
8. Starkare kommuner – med kapacitet att klara välfärdsuppdraget. Fi.
9. Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2020. Steg för steg. Var står vi? Vart går vi? M.
10. Stärkt lokalt åtgärdsarbete – att nå målet Ingen övergödning. M.
11. Kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om utländska direktinvesteringar. Ju.
12. Nya kapitaltäckningsregler för värdepappersbolag. Fi.
13. Att kriminalisera överträdelse av EU-förordningar. N.
14. Framtidens teknik i omsorgens tjänst. S.
15. Strukturförändring och investering i hälso- och sjukvården – lärdomar från exemplet NKS. S.
16. Ett effektivare regelverk för utlänningsärenden med säkerhetsaspekter. Ju.
17. Grönt sparande. Fi.
18. Framtidens järnvägsunderhåll. I.
19. God och nära vård. En reform för ett hållbart hälso- och sjukvårdssystem. S.
20. Skatt på modet – för att få bort skadliga kemikalier. Fi.
21. Sveriges museum om Förintelsen. + Holocaust Remembrance and Representation. Documentation from a Research Conference. Ku.
22. Motorfordonspooler – på väg mot ökad delning av motorfordon. Fi.
23. Hälso- och sjukvård i det civila försvaret – underlag till försvarspolitisk inriktning. S.
24. Tillsammans för en välfungerande sjukskrivnings- och rehabiliteringsprocess. S.
25. Ett nationellt biljettsystem för all kollektivtrafik. I.
26. En sjukförsäkring anpassad efter individen. S.
27. Högre växel i minoritetspolitiken. Stärkt samordning och uppföljning. Ku.
28. En mer likvärdig skola – minskad skolsegregation och förbättrad resurstilldelning. U.
29. En ny myndighet för att stärka det psykologiska försvaret. Ju.
30. En moderniserad arbetsrätt. A.
31. En ny mervärdesskattelag. Del 1 och 2. Fi.
32. Grundpension. Några anslutande frågor. S.
33. Gemensamt ansvar – en modell för planering och dimensionering av gymnasial utbildning. Del 1 och 2. U.
34. Stärkt kvalitet och likvärdighet i fritidshem och pedagogisk omsorg. U.
35. Kontroll för ökad tilltro – en ny myndighet för att förebygga, förhindra och upptäcka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen. Fi.

36. Ett nationellt sammanhållet system för kunskapsbaserad vård – ett system, många möjligheter. S.
37. Ett nytt regelverk för arbetslöshetsförsäkringen. A.
38. Ökad trygghet för visseblåsare. A.
39. Kärnavfallsrådets yttrande över SKB:s Fud-program 2019. M.
40. En gemensam utbildning inom statsförvaltningen. Fi.
41. Kommuner som utförare av tjänster åt Arbetsförmedlingen – en analys av de rättsliga förutsättningarna. A.
42. En annan möjlighet till särskilt stöd. Reglering av kommunala resurs-skolor. U.
43. Bygga, bedöma, betygssätta – betyg som bättre motsvarar elevernas kunskaper. U.
44. Grundlagsskandestånd – ett rättighets-skydd för enskilda. Ju.
45. Ett ändamålsenligt skydd för tryck- och yttrandefriheten. Ju.
46. En gemensam angelägenhet. Vol. 1 och 2. Fi.
47. Hållbar socialtjänst. En ny social-tjänstlag. Del 1 och 2. S.

Statens offentliga utredningar 2020

Systematisk förteckning

Arbetsmarknadsdepartementet

- En moderniserad arbetsrätt. [30]
- Ett nytt regelverk för arbetslöshetsförsäkringen. [37]
- Ökad trygghet för visselblåsare. [38]
- Kommuner som utförare av tjänster åt Arbetsförmedlingen – en analys av de rättsliga förutsättningarna. [41]

Finansdepartementet

- Fler ruttjänster och höjt tak för rutavdraget. [5]
- Starkare kommuner – med kapacitet att klara välfärdsuppdraget. [8]
- Nya kapitaltäckningsregler för värdepappersbolag. [12]
- Grönt sparande. [17]
- Skatt på modet – för att få bort skadliga kemikalier. [20]
- Motorfordonspooler – på väg mot ökad delning av motorfordon. [22]
- En ny mervärdesskattelag. Del 1 och 2. [31]
- Kontroll för ökad tilltro – en ny myndighet för att förebygga, förhindra och upptäcka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen. [35]
- En gemensam utbildning inom statsförvaltningen. [40]
- En gemensam angelägenhet. Vol. 1 och 2. [46]

Infrastrukturdepartementet

- Framtidens järnvägsunderhåll. [18]
- Ett nationellt biljettsystem för all kollektivtrafik. [25]

Justitiedepartementet

- Skärpta regler om utländska månggiften. [2]
- Kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om utländska direktinvesteringar. [11]
- Ett effektivare regelverk för utlänningsärenden med säkerhetsaspekter. [16]
- En ny myndighet för att stärka det psykologiska försvaret. [29]
- Grundlagsskadedstånd – ett rättighetsskydd för enskilda. [44]
- Ett ändamålsenligt skydd för tryck- och yttrandefriheten. [45]

Kulturdepartementet

- Sveriges museum om Förintelsen. + Holocaust Remembrance and Representation. Documentation from a Research Conference. [21]
- Högre växel i minoritetspolitiken. Stärkt samordning och uppföljning. [27]

Miljödepartementet

- Hållbar slamhantering. [3]
- Vägen till en klimatpositiv framtid. [4]
- Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2020. Steg för steg. Var står vi? Vart går vi? [9]
- Stärkt lokalt åtgärdsarbete – att nå målet Ingen övergödning. [10]
- Kärnavfallsrådets yttrande över SKB:s Fud-program 2019. [39]

Näringsdepartementet

- Brott mot djur – Skärpta straff och ett mer effektivt sanktionssystem. [7]
- Att kriminalisera överträdelser av EU-förordningar. [13]

Socialdepartementet

- Översyn av yrket personlig assistent – ett viktigt yrke som förtjänar bra villkor. [1]
- En begriplig och trygg sjukförsäkring med plats för rehabilitering. [6]
- Framtidens teknik i omsorgens tjänst. [14]
- Strukturförändring och investering i hälso- och sjukvården – lärdomar från exemplet NKS. [15]
- God och nära vård. En reform för ett hållbart hälso- och sjukvårdssystem. [19]
- Hälso- och sjukvård i det civila försvaret – underlag till försvarspolitisk inriktning. [23]
- Tillsammans för en välfungerande sjuk-skrivnings- och rehabiliteringsprocess. [24]
- En sjukförsäkring anpassad efter individen. [26]
- Grundpension. Några anslutande frågor. [32]
- Ett nationellt sammanhållet system för kunskapsbaserad vård – ett system, många möjligheter. [36]
- Hållbar socialtjänst. En ny socialtjänstlag. Del 1 och 2. [47]

Utbildningsdepartementet

- En mer likvärdig skola – minskad skolsegregation och förbättrad resurstilldelning. [28]
- Gemensamt ansvar – en modell för planering och dimensionering av gymnasial utbildning. Del 1 och 2. [33]
- Stärkt kvalitet och likvärdighet i fritidshem och pedagogisk omsorg. [34]
- En annan möjlighet till särskilt stöd. Reglering av kommunala resursskolor. [42]
- Bygga, bedöma, betygssätta – betyg som bättre motsvarar elevernas kunskaper. [43]