

# Remissvar över slutbetänkandet av utredningen Framtidens socialtjänst – Hållbar socialtjänst - En ny socialtjänstlag (SOU 2020:47)

## Ert dnr S2020/06592

Inspektionen för vård och omsorg, IVO, ställer sig i stort positiv till förslagen i betänkandet och tillstyrker i huvudsak utredningens förslag men ser ett behov av ytterligare förtydliganden respektive utredning i vissa delar vilket framgår nedan av IVO:s synpunkter.

### IVO:s synpunkter

5.1.2 Innebörden av begreppet socialtjänst anges i lagen

**IVO ser ett behov av att begreppet unga definieras i lagen för att undvika otydligheter som kan leda till att lagstiftningen tolkas på olika sätt. Det saknas i socialtjänstlagen (2001:483), SoL, och i förslaget till ny socialtjänstlag en definition av begreppet unga. Begreppet används i förslaget till ny lag, t.ex. i 18 kap. 1 §.**

**IVO vill uppmärksamma att utredningens förslag avseende definitionen av socialtjänst tycks medföra att bestämmelsen som reglerar vilken kompetens som behövs för vissa uppgifter inom socialtjänsten som rör barn och unga inte omfattar insatser enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, LSS (nuvarande 3 kap. 3 a § SoL respektive 4 kap. 3 § i förslaget till ny lag). Detta då utredningens förslag tydliggör att LSS inte omfattas av definitionen av socialtjänst.**

#### *Unga*

IVO föreslår att den nya socialtjänstlagen ska innehålla en definition av begreppet unga. Unga borde enligt IVO:s mening omfatta personer i åldrarna 18 upp till 21 år. Definitionen kan förslagsvis föras in i lagen eller i socialtjänstförordningen (2001:937), SoF.

Av utredningen framgår att begreppet unga inte är definierat i SoL, men att det är ett ord som används i lagtexten. I Socialstyrelsens skrifter definieras begreppet som en person som fyllt 18 men inte 21 år. Visst stöd för denna tolkning finns i 6 kap. 1 § SoL där det anges att åldersgruppen för stödboende är barn och unga i åldern 16-20 år. Även av skrivningarna i lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, LVU, kan stöd sökas för att det är detta åldersspann som avses, jfr 21 § tredje stycket LVU. (Se vidare under avsnitt 17.3.3.)

### **LSS**

IVO finner det olyckligt om det föreslagna socialtjänstbegreppet leder till att kompetenskraven på handläggning av vissa uppgifter inom socialtjänsten inte omfattar gruppen barn och unga inom LSS.

IVO har dock noterat att det finns olika syn på frågan om kompetenskravet i SoL omfattar LSS eller inte. Detta bl.a. med hänsyn till att det i prop. 1992/93:159 s. 171, specialmotiveringen till 4 § LSS, står följande:

”LSS innebär inte någon inskränkning i de rättigheter som kan tillkomma den enskilde enligt någon annan lag. Den är avsedd att vara ett komplement till andra lagar. Därmed menas att lagen ger de personer som ingår i lagens personkrets rätt till särskilda insatser som betingas av deras speciella behov utan att inskränka de rättigheter som kan gälla enligt mera generellt verkande lagar, framför allt socialtjänstlagen (1980:620). En framställan om stöd eller service av en person som tillhör lagens personkrets bör i första hand prövas enligt denna lag om det gäller en insats som regleras i lagen, eftersom detta i allmänhet får antas vara till fördel för den enskilde. I andra hand kan framställan prövas enligt socialtjänstlagen. När en prövning av behovet av insatser enligt denna lag görs är det ofta nödvändigt att samtidigt pröva om det därutöver behövs insatser enligt SoL.”

Att utreda, bedöma och följa upp ärenden som rör barn med funktionshinder innebär enligt IVO komplexa bedömningar. Rimligtvis behövs grundläggande kunskaper om t.ex. barn och barns utveckling vid hanteringen av ärenden rörande dessa barn, på samma sätt som är fallet med andra barn.

#### 8.3.4 Bestämmelser som omformuleras för att inriktas på insatser

**IVO tillstyrker förslaget att ändra innehållet i nuvarande 5 kap. 9 § SoL, men har synpunkter på formuleringen. IVO har i sin tillsyn sett att nämnder och kommuner ofta är passiva i sin handläggning. Att ändra nuvarande formulering ”aktivt sörja för” att missbrukare får hjälp och vård till ”erbjuda” vård sänder inte ett tydligt budskap till nämnden att agera trots att de enskilda individerna ofta är ambivalenta och ovilliga att söka vård för sitt missbruk.**

IVO menar att personer med missbruk och beroende skiljer sig från andra hjälpbehövande grupper i angivet avseende. För andra grupper räcker det förmodligen med att de erbjuds insatser för att kunna ha en reell tillgång till dem. Visserligen innebär inte 5 kap. 9 § SoL någon rättighet i sak för enskilda, men formuleringen där kan ha stor betydelse för att de ska få tillgång till en rättighet.

Enligt utredningen är syftet med förändringen inte att åstadkomma någon ändring i sak. IVO menar att ett borttagande av aktivitetskravet leder till en faktisk förändring i sak på så sätt att den föreslagna skrivningen minskar tillgången till det stöd en person kan behöva för sitt missbruk eller beroende. Vi gör samma överväganden som gjordes när aktivitetskravet infördes. Av prop. 1987/88:147, s.18 ff, framgår bland annat följande. ”Om socialtjänsten intar en uteslutande erbjudande attityd i den meningen att socialarbetarna passivt inväntar att missbrukaren själv söker hjälp för sitt missbruk, riskerar man att lämna dessa människor åt sitt öde, eftersom många av dem aldrig kommer att söka hjälp, hur hjälpbehövande de än i verkligheten är. Socialtjänsten får därför aldrig passivt invänta att motivationen för förändring ska infinna sig hos missbrukaren. Det krävs aktiva insatser i form av uppsökande verksamhet... Det bör också understrykas att unga missbrukare inte får lämnas ifred med sitt missbruk.”

Ovanstående resonemang är bakgrunden till en ändring i lagtexten från ”stödja” och ”se till” till nuvarande ”aktivt sörja för” att den enskilde missbrukaren får den vård och det stöd denne behöver.

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

**IVO anser att det är positivt att det införs ett krav på att kommunerna ska planera sina insatser. IVO har dock vissa synpunkter på utredningens bedömning av vilka möjligheter IVO har att förelägga kommuner som inte planerar sina insatser tillräcklig väl. Vi utvecklar detta resonemang under avsnitt 10.3.5.**

### **10.3 Ej verkställda beslut och domar**

**IVO anser att utredningens förslag att bestämmelserna om särskild avgift i nuvarande 16 kap. 6 a-e §§ SoL ska upphävas inte är tillräckligt väl utrett. Detsamma gäller förslaget att rapporteringsskyldigheten ska minskas från en gång i kvartalet till var sjätte månad. En eventuell förändring av regleringen behöver föregås av en mer djupgående analys, särskilt i fråga om vilka konsekvenser en sådan förändring kan medföra för enskilda brukare och deras rättssäkerhet. IVO har även identifierat att regleringen om ej verkställda beslut måste ses i ljuset av utredningens förslag om att kommunerna föreslås en möjlighet att erbjuda insatser utan behovsprövning.**

IVO anser att det inte går att bedöma vilken påverkan det skulle få för den enskildes rättssäkerhet om den särskilda avgiften tas bort, på det underlag som utredningen har presenterat. Vi menar också att utredningens förslag om insatser utan behovsprövning medför behov av att den särskilda avgiften regleras på ett annat sätt än idag. IVO ser en rad brister i det alternativ till reglering som utredningen tagit fram (vilket kommer utvecklas i de följande avsnitten) och vi anser därför att det är av yttersta vikt att denna fråga snarast bereds vidare inom ramen för en ny utredning. Det kan också finnas skäl att göra en gemensam översyn av den särskilda avgiften för såväl SoL som lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, LSS, då det inte är motiverat att reglera detta på olika sätt i respektive lagstiftning.

### 10.3.5 Bestämmelserna om särskilda avgifter upphävs

**IVO avstyrker förslaget mot bakgrund av att vi anser att nuvarande reglering bör kvarstå till frågan utretts ytterligare.**

Idag omfattar regleringen om särskild avgift i 16 kap. 6 a § SoL alla typer av biståndsbeslut enligt 4 kap. 1 § SoL och nämnderna har en skyldighet att rapportera alla beslut som inte verkställs. Utredningens förslag gällande insatser utan behovsprövning innebär att nämnderna får en möjlighet att ge insatser utan att fatta beslut om bistånd i ganska stor omfattning. Utredningen resonerar dock inte om vad detta innebär i förhållande till regleringen om ej verkställda beslut. Vi anser att det finns grund för att anta att utredningens förslag kommer att medföra betydligt färre ej verkställda beslut för vissa insatser eftersom många kommuner troligen kommer att vilja erbjuda insatser utan föregående behovsprövning.

#### ***Den särskilda avgiften/rapporteringsskyldigheten i förhållande till insatser utan behovsprövning***

Om kommunerna ges en möjlighet att tillhandahålla insatser utan behovsprövning riskerar den särskilda avgiften att drabba bara de kommuner som väljer att inte ge insatser utan behovsprövning. Det kan också medföra att kommuner väljer att ge insatser utan behovsprövning för att inte riskera att drabbas av särskild avgift, trots att kommunen egentligen anser att insatsen inte bör ges på det sättet.

Vi anser att det är rimligt att anta att många kommuner kommer att välja att erbjuda insatser utan behovsprövning om en sådan möjlighet finns. Men det kan bli svårt för till exempel mindre kommuner med mindre resurser att göra detta, varför det finns risk att den särskilda avgiften främst kommer att drabba dem. Samtidigt kan kommuner ha långa köer till de insatser som ges utan behovsprövning utan att det får några direkta konsekvenser. Det behöver därmed inte nödvändigtvis vara i de kommuner som brister i verkställighet av beslut som behoven för de enskilda tillgodoses sämst.

Samma problematik uppstår i förhållande till rapporteringsskyldigheten. Utredningen föreslår ingen reglering som ger de utförare som utför insatser utan behovsprövning en

skyldighet att redovisa hur lång tid det tar från det att en enskild tar kontakt med en utförare till det att en insats kan påbörjas. Är det långa köer till en insats har förstås den enskilde en möjlighet att vända sig till kommunen och ansöka om bistånd, men det finns inget som säger att det kommer medföra att den enskilde får tillgång till en insats snabbare. Vi bedömer därför att IVO inte kan använda informationen i rapporterna på så vis som utredningen föreslår. För att få en rättvisande bild skulle IVO även behöva få signaler om hur lång tid det tar för enskilda att få hjälp när de tar del av en insats utan behovsprövning.

***IVO:s möjlighet att ingripa mot kommuner som inte verkställer i tid***

IVO anser i likhet med utredningen att det kan finnas mer effektiva sätt att tillsyns ej verkställda beslut på än att ingripa på individnivå. IVO delar även utredningens bedömning beträffande vikten av planering för att möjliggöra att enskilda får de insatser de har rätt till. IVO delar dock inte bedömningen att det inte skulle påverka rättssäkerheten för enskilda negativt att ta bort den särskilda avgiften, mot bakgrund av att IVO har andra möjligheter att vidta åtgärder mot de kommuner som inte verkställer i tid. Enligt IVO:s uppfattning kan vi inte anses ha rättsliga möjligheter att ingripa i den omfattning som utredningen redogör för.

Vi finner att det är möjligt att det skulle kunna ingå i IVO:s tillsynsuppdrag att granska hur kommunerna planerar sina insatser. IVO borde också kunna ingripa om en kommun inte tillhandahåller en insats som den har en skyldighet att ge. Exempelvis borde IVO kunna förelägga en kommun att tillhandahålla insatsen samarbetssamtal om en enskild inte kan få en sådan insats i kommunen.

IVO anser dock inte att vi, utifrån nu rådande lagstiftning skulle kunna använda förelägganden i så stor utsträckning som utredningen vill göra gällande, såsom i förhållande till själva planeringen inom en kommun. Detta oaktat att det i den nya lagen föreslås ett utökat ansvar för kommunerna att planera sina insatser.

IVO:s möjligheter att fatta beslut om föreläggande regleras i 13 kap. 8 § SoL. Med beaktande av kriterierna i lagrummet menar vi att det inte går att förelägga en kommun för att den till exempel planerar att bygga för få särskilda boenden för äldre. Det är i en sådan situation svårt att säga när själva missförhållandet uppstår. Men framförallt är det, utifrån hur den nya lagen föreslås vara utformad, inte möjligt för IVO att på ett tillräckligt tydligt sätt kunna precisera vilka åtgärder kommunen måste vidta.

Det uppställs höga krav på precision i vitesförelägganden. I praxis (se bland annat HFD 2017 ref. 21) har det uttryckts att den som ett föreläggande riktar sig till måste få helt klart för sig vad som fordras för att det fastställda vitesbeloppet inte ska dömas ut. Vitet måste alltså vara knutet till en klart definierad prestation eller underlåtenhet. I senare praxis har resonemanget utvecklats. Av HFD 2020 ref. 28 framgår följande. I vilken utsträckning det är möjligt för en myndighet att formulera sådana konkreta åtgärder beror på hur den aktuella författningsregleringen är utformad. Är lagstiftningen allmänt hållen och närmare

föreskrifter saknas begränsas myndighetens möjligheter att använda vitesförelägganden för att komma till rätta med konstaterade brister. Eftersom ett föreläggande att vidta olika åtgärder eller att underlåta något enbart får avse sådana åligganden som följer av den aktuella författningsregleringen saknar myndigheten i en sådan situation möjlighet att i ett föreläggande formulera tillräckligt tydliga och konkreta åtgärder som adressaten ska vidta.

Föreläggandeinstitutet är ett trubbigt verktyg som inte är anpassat för att användas när lagstiftningen är allmänt hållen och närmare föreskrifter saknas. IVO anser därför att det behöver utredas närmare vilka sanktionsmöjligheter som myndigheten behöver ha för att kunna ingripa mot kommuner som inte planerar tillräckligt väl och inte verkställer insatser i tid. Vid en sådan översyn skulle det även vara önskvärt att se över IVO:s sanktionsmöjligheter ur ett bredare perspektiv. Eftersom lagstiftningen på socialtjänstens område ofta har karaktären av en ramlagstiftning kan kraven på precision göra att det inte är möjligt för IVO att förelägga, trots att tillsynen visar på brister av allvarlig karaktär.

#### 10.3.6 Tiden för rapportering av ej verkställda beslut förlängs

**IVO avstyrker förslaget mot bakgrund av att vi anser att nuvarande reglering bör kvarstå till dess att frågan utretts ytterligare.**

IVO anser att en borttagen särskild avgift troligen inte skulle ge en sådan skillnad i form av minskad administrativ arbetsbörda som utredningen vill uppnå.

Rapporteringsskyldigheten är utformad på ett sätt som innebär att kommunerna rapporterar uppgifter på individnivå. För att ta reda på om kommunen inte verkställt insatsen inom skälig tid behöver IVO begära yttranden och handlingar från kommunerna för att bedöma om åtgärder ska vidtas med anledning av rapporterna. Det kan finnas flera anledningar till att ett beslut inte verkställs i tid som inte beror på hur kommunerna planerar sina insatser. Det kan till exempel vara att den enskilde vill bo på ett specifikt boende och därför tackar nej till andra platser som kommunen erbjuder. För att IVO ska kunna använda de uppgifter som rapporteras som underlag för att bedöma hur kommunerna planerar sina insatser och om väntetiderna är oskäligen långa, behöver skriftväxling med kommunerna ske. Mycket av det administrativa arbetet skulle således kvarstå.

IVO anser att om det finns skäl att reglera ej verkställda beslut på ett annat sätt behöver det också utredas om en sådan ordning bör vara förenad med en rapporteringsskyldighet. Om rapporteringsskyldigheten ska finnas kvar behöver det även utredas hur den ska vara reglerad för att innebära en förenkling och hur den ska kunna bidra till effektivare tillsyn. Samtidigt som det är av yttersta vikt att ha ett system som tillgodoser den enskildes rättssäkerhet.

IVO kan i och för sig göra förändringar gällande vilka uppgifter vi begär in från kommunerna utan att det sker någon lagändring. IVO har möjlighet att begära de uppgifter som vi bedömer som nödvändiga, för att kunna bedöma om vi ska gå vidare till domstol och ansöka om särskild avgift. Men utifrån de brister som IVO ser i utredningens förslag

anser vi att det inte är möjligt att ta ställning till hur rapporteringsskyldigheten skulle behöva vara utformad eller ens om det fyller något syfte att skyldigheten kvarstår. Eventuellt kan det finnas andra sätt för IVO att inhämta de uppgifter vi skulle kunna behöva.

Om det ska finnas en rapporteringsskyldighet samtidigt som IVO inte ska tillsynas på individnivå uppstår även frågan om IVO har rättslig grund för att begära in personuppgifter på så vis som vi gör idag.

### *Tidsintervallet för rapportering*

IVO anser, till skillnad mot utredningen, att det finns en risk att kommunerna tar längre tid på sig att verkställa beslut med den föreslagna ordningen samt att kommunerna inte kommer att rapportera de beslut som tar mer än tre, men mindre än sex månader, att verkställa. I handläggningen av ärenden gällande ej verkställda beslut har IVO genom åren sett att vissa kommuner ser rapporteringsskyldigheten som en gräns för hur lång tid de har på sig att verkställa en insats.

Ett skäl som utredningen tar upp för att ändra tidsintervallet är att det enligt kommunerna inte alltid är enkelt att ta fram uppgifterna. IVO kan inte se hur det skulle bli enklare att ta fram uppgifterna genom att rapporteringsskyldigheten glesas ut. En sådan ordning skulle innebära att kommunerna måste ha ett system för att ha koll på vilka beslut som tagit mer än tre månader men mindre än sex att verkställa. Ofta avslutas ett ärende när en insats verkställs, det skulle därför kunna innebära merarbete för kommunerna med en utglesning och också en risk för att de beslut som verkställs inom denna period inte rapporteras. Att kommunerna anser att det är svårt att ta fram uppgifterna talar också emot att glesa ut rapporteringsskyldigheten eftersom det talar för att kommunerna inte har tillräcklig kännedom om de ärenden som inte verkställs i tid. Kommunerna får dessutom olika tidsgränser att förhålla sig till för LSS- respektive SoL-insatser.

## **15 Nationell statistik**

**IVO delar förslaget om att Socialstyrelsen ska få möjlighet att samla in personuppgiftsbaserad statistik då den befintliga statistiken på detta område är behäftad med brister av olika slag som gör att den inte ger en samlad bild av de insatser som ges. Den fortsatta utvecklingen av en kunskapsbaserad socialtjänst behöver stärkas och utökas långsiktigt och ges stabila förutsättningar.**

Socialtjänsten bör vila på vetenskap och beprövad erfarenhet. Som ett led i detta arbete med att utöka den nationella statistiken ser vi att det är angeläget med en lag om ett nytt socialtjänstdataregister i syfte att stärka en god, kunskapsbaserad socialtjänst. Vi ser även att det vore angeläget att utreda och analysera konsekvenserna för/av förslaget om att göra

IVO till en officiell statistikmyndighet enligt statistikförordningen.<sup>1</sup> En utökad nationell statistik kan i sin tur främja utvecklingen av en modern, jämlik, tillgänglig och effektiv socialtjänst.

IVO anser att insamling av personuppgifter utifrån förslaget är ett stort steg framåt för att på så vis få kännedom och kunskaper om orsak respektive skäl till insatser, typ av insatser och resultatet av insatser. Kvaliteten i statistiken ökar markant eftersom via personnumret kan uppgifternas giltighet kontrolleras ingående och felaktigheter rättas, såsom 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.

IVO anser vidare att det är av stor betydelse att statistiken i och med det blir mer flexibel då det skulle vara möjligt att göra nya kombinationer av variabler i redovisningen eller nya åldersindelningar, 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. Det blir således möjligt att följa en och samma person över tiden för att se hur insatserna förändras i karaktär och omfattning samt att följa upp insatsernas effekt på kort och på lång sikt. Undersökningsvariabler som rör grupper av brukare t.ex. kopplas ihop med bakgrundsdata från andra statistikregister. Statistiken ger även bättre möjligheter till kommunala jämförelser. Uppgiftslämnarbördan kan minska då uppgift om kön och ålder kan härledas direkt ur personnumret. Vissa andra variabler behöver inte samlas in från uppgiftslämnarna utan kan påföras personuppgifterna från tidigare års statistikregister eller via matchning mot andra statistikregister. Statistikproduktionen kan bli mer rationell och kostnadseffektiv då bearbetning av primäruppgifterna till statistik görs först på den centrala nivån 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.

IVO instämmer i att det finns vissa risker men att nyttan med statistiken överväger. En kränkning av integriteten kan ske trots att uppgiften hanteras med sekretess och inte används på obehörigt sätt men IVO anser att möjligheten att kunna mäta nyttan av insatserna, kunna följa upp de resurser som åtgår och att de används på bästa möjliga sätt väger tyngre. Socialstyrelsen har sedan flera år 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. IVO anser att det är av största vikt med en tydlig information om ändamålet med uppgifterna, dvs. enbart statistik och forskning, samt att säkerheten i behandlingen av uppgifterna är rigorös, för att upprätthålla brukares förtroende. Om behandlingens enheter, trots uppgiftsskyldigheten, ändå fortsätter att tillämpa en praxis med vård under anonymitet leder detta till ett visst bortfall i statistiken vilket inte borde medföra några större konsekvenser för analysmöjligheterna.

---

<sup>1</sup> IVO (2020). Regeringsuppdrag att bidra till lärande under utbrottet av covid-19 och inför framtida sjukdomsutbrott. Delrapport.



Personnummerbaserade uppgifter gör det möjligt att få förbättrade kunskaper om omfattning och liknande. Det vore önskvärt med informationsutbyte mellan berörda nationella myndigheter.<sup>2</sup> Detta för att stärka kontrollen av statliga medel, effektivisera ärendehandläggningen och förbättra servicen till de enskilda, till exempel stämmer Försäkringskassan av uppgifter med IVO kring bland annat tillstånd, bolag och egenanordnare av personlig assistans.

16.4.2 Ett mer ändamålsenligt begrepp än skäligen levnadsnivå

**IVO har inget att invända mot de förslag utredningen presenterar i denna del, men anser att det bör understrykas att när det gäller en åtgärd eller ett beslut avseende vård- och behandlingsinsatser för ett barn ska alltid barnets bästa vara avgörande.**

### 17.3 Utveckling och behov av förändring

17.3.2 Ny bestämmelse om insatser utan behovsprövning

**IVO välkomnar att det införs en reglering som ger kommunerna legala förutsättningar att tillhandahålla insatser även utan föregående individuell behovsprövning.**

Förslaget medför mer lättillgängliga insatser och låga trösklar in till insatserna samt större möjligheter att ta till vara den enskildes egna initiativ när motivation finns. IVO önskar emellertid ett förtydligande kring hur vissa insatser ska kunna genomföras i överensstämmelse med de bestämmelser som finns i regelverket i övrigt. Synpunkterna behandlas i nästkommande avsnitt.

17.3.3 Vilka insatser ska kunna tillhandahållas?

**IVO vill påtala att det finns andra bestämmelser som medför att vissa insatser, utöver de föreslagna, inte bör ges utan föregående individuell behovsprövning. Utredningens förslag bör därför ses över ytterligare.**

Utredningen föreslår att ett antal definierade insatser inte ska kunna tillhandahållas utan föregående individuell behovsprövning. Motsatsvis är det således möjligt för kommunerna att tillhandahålla övriga insatser, som det finns behov av, utan föregående individuell behovsprövning. Detta gör att det kan bli aktuellt med insatser utan behovsprövning av vitt skild karaktär. Enligt IVO:s mening finns skäl till fortsatta överväganden avseende följande insatser.

---

<sup>2</sup> Myndigheter har en långtgående skyldighet att bistå varandra och samverka vilket bl.a. kommer till uttryck i 8 § FL. Informationsskyldigheten mellan myndigheter regleras i 6 kap. 5 § OSL.

### HVB och stödboende för barn och unga

IVO anser att inte heller vård av unga vid stödboende och hem för vård eller boende, HVB, ska kunna ges utan behovsprövning. Det föreslagna undantaget bör därför ändras så att såväl barn som unga omfattas. Detta för att bättre harmoniera med övrigt regelverk. Enligt förslaget görs gränsdragningen för enskildas insatser utan behovsprövning, avseende stödboende och HVB, vid myndighetsdagen. Med en sådan gränsdragning blir det problematiskt vid tolkningen av en rad kringgärdande bestämmelser där begreppet *barn och unga* är vanligt förekommande. För barn och unga har det införts en rad bestämmelser för att tillvarata och stärka deras rättssäkerhet utifrån uppfattningen att de är en särskilt skyddsvärd grupp. Det handlar bl.a. om krav på att upprätta vård- och genomförandeplaner (13 kap. 4 § nya lagen), att socialnämnden noga ska följa vården (20 kap. 11 § nya lagen) och att socialnämnden ska förordna en särskilt utsedd socialsekreterare (20 kap. 12 § nya lagen). Innebörden av dessa bestämmelser är att en individuell och tydlig planering är nödvändig samt att socialtjänstens planering och uppföljning av vården, av såväl barn som unga, är viktig för att säkerställa att de får sina behov tillgodosedda. För det fall att gränsdragningen skulle göras vid myndighetsåldern, vilket är föreslaget, är det nödvändigt enligt IVO att detta utreds vidare.

IVO vill även framhålla att det inte är ovanligt att tillståndspliktiga verksamheter tar emot såväl barn som unga/vuxna. IVO ser risker med detta. Om en verksamhet efter ansökan från socialnämnden tar emot personer som har fått insatser utan behovsprövning kan det medföra svårigheter för verksamheterna att göra erforderliga lämplighetsbedömningar vid inskrivning, vilket bland annat följer av nuvarande 3 kap. 11 § SoF. Detta eftersom det i dessa fall saknas bakgrundsinformation från socialnämnderna om personerna då deras behov inte är utredda. Det medför att verksamheterna inte har något underlag för att göra sina lämplighetsbedömningar vid inskrivning. De barn som redan är inskrivna i verksamheten riskerar då att inte i tillräckligt hög grad kunna garanteras den trygghet och säkerhet som de har rätt till, när andra personer som har erhållit insatser utan behovsprövning kan komma att skrivas in i verksamheten. Vidare ska det vid lämplighetsbedömningen även beaktas om placeringen kan innebära en negativ påverkan mellan de placerade personerna, vilket inte kommer att vara möjligt att genomföra på ett adekvat sätt vid inskrivning av en person som har erhållit insatsen utan behovsprövning.

### Skyddat boende för våldsutsatta barn

Utredningen omnämner särskilt att förslaget riktar sig till våldsutsatta personer i syfte att nå dem och erbjuda hjälp samt i förekommande fall hänvisa vidare till ytterligare insatser. Skyddade boenden är således en insats som utredningen föreslår ska kunna ges utan individuell behovsprövning, dvs. utan föregående bedömning och utredning.

IVO konstaterar emellertid att förslaget inte harmonierar med de förslag som har lagts fram i betänkandet ”Ett fönster av möjligheter – stärkt barnrättsperspektiv för barn i skyddat boende” (SOU 2017:112) samt departementspromemorian ”Stärkt

barnrättsperspektiv för barn i skyddat boende” (Ds 2020:16). Dessa förslag innebär bland annat att skyddade boenden ska omfattas av tillståndsplikt och att medföljande barn ska ha ett eget placeringsbeslut från socialnämnden. IVO har tidigare tillstyrkt förslagen i de nämnda utredningarna och myndigheten ser därför svårigheter med tillämpningen av det nuvarande förslaget när det handlar om våldsutsatta barn i skyddade boenden. IVO anser därför att förslaget i denna del behöver utredas vidare för att harmoniera med ovannämnda förslag.

#### Barn som utsatts för eller bevittnat våld

Som nämns ovan riktar sig förslaget till bland annat våldsutsatta i hopp om att nå denna målgrupp i större utsträckning när möjlighet till insatser utan behovsprövning och dokumentation ges. IVO vill i detta sammanhang påpeka att de våldsutsatta som efterfrågar nämnda insatser kan vara under 18 år, de kan också själva vara föräldrar. Enligt rådande regelverk ska socialnämnden alltid inleda utredning vid kännedom om att ett barn kan ha utsatts för, eller bevittnat våld. IVO ser emellertid en risk för att uppgifter om att barn utsatts för eller bevittnat våld inte blir utredda vid insatser utan behovsprövning. IVO saknar ett förtydligande kring att insatser utan behovsprövning inte innebär någon förändring i socialnämndens skyldighet att inleda utredning vid kännedom om att ett barn kan ha utsatts för eller bevittnat våld.

#### 17.4.3 Uppkommer myndighetsutövning vid tillämpning av utredningens förslag?

**IVO delar utredningens bedömning att när insatser tillhandahålls på det sätt som utredningen beskriver i sitt första alternativ uppkommer inte myndighetsutövning. IVO förutser dock att det kan uppstå viss gränsdragningsproblematik avseende vad som utgör myndighetsutövning eller inte. IVO vill därför understryka vikten av att de privata aktörerna som tillhandahåller insatser utan behovsprövning behöver vara väl medvetna om att de endast ska göra en summarisk kontroll av de villkor som kommunen har ställt upp. IVO vill även understryka vikten av det ges tydliga riktlinjer och vägledning för de aktörer som ska göra kontrollen för att säkerställa att myndighetsutövning inte sker.**

**IVO avstyrker utredningens alternativa förslag, som innebär att det skulle bli möjligt att överlämna uppgifter som innefattar myndighetsutövning till privata utförare. IVO anser att det inte är en rättssäker lösning.**

IVO vill även upplysa om att det finns insatser, som är omgärdade av särreglering, vilket medför att det inte går att komma ifrån att myndighetsutövning uppkommer. Inför inskrivning vid ett HVB eller stödboende ska föreståndaren göra en lämplighetsbedömning för att särskilt kontrollera att hemmet eller boendet är lämpligt med hänsyn till den enskildes behov, ålder, utveckling, utbildning och personliga förhållanden i övrigt. Denna bedömning åligger föreståndaren och IVO anser att det är något som kommunen inte kan uppställa villkor kring i förhand. Lämplighetsbedömningen ska avse

den aktuella situationen, både i förhållande till personen i fråga, och till den aktuella situationen i hemmet. Efter lämplighetsbedömningen ska föreståndaren fatta beslut om inskrivning vid dessa boenden. Vid insatser utan behovsprövning är denna bedömning och detta beslutsfattande inte möjligt att göra utan att myndighetsutövning uppstår. IVO anser mot bakgrund av detta att det även bör utredas vidare om det är lämpligt att ge insatsen HVB, utan individuell behovsprövning, till vuxna personer.

Samma resonemang, som förts ovan om inskrivning vid HVB eller stödboende, kan tillämpas vid utskrivning av en person från ett sådant boende. Av 3 kap. 15 § SoF framgår att föreståndaren i vissa särskilda situationer ska underrätta socialnämnden om att den enskilde behöver annan vård än den som kan erbjudas. Även i en sådan utskrivningssituation gör föreståndaren en bedömning av den enskildes, eller andra boendes situation, vilket medför att det även då uppkommer myndighetsutövande uppgifter för föreståndaren. IVO anser därför sammanfattningsvis att utredningens förslag i detta avseende bör klargöras ytterligare.

IVO vill även påtala att eftersom verksamheterna endast får göra en summarisk kontroll av kommunens villkor så är det av största vikt, i de fall det rör sig om en tillståndspliktig verksamhet, att denna försäkras sig om att inte bedriva den i strid med gällande tillstånd. Detta måste även beaktas av kommunerna och de privata utförarna i samband med kontraktsskrivningen. Det borde ligga i båda avtalsparters intresse och ansvar att i samband med detta inte ingå ett avtal som är vidare i bemärkelsen än vad verksamhetens tillstånd medger (t.ex. avseende målgrupp).

#### 17.7.6 Oseriösa aktörer

##### **IVO vill betona vikten av att kommuner behöver ha utvecklade kontrollsystem för att förhindra oseriösa aktörer från att utnyttja det kommunala bidragssystemet.**

Förslaget att överlämna till utföraren att göra en summarisk kontroll av att den enskilde uppfyller villkoren innebär, enligt IVO:s mening, en risk att kommunen tappar kontrollen över insatsen som ska utföras och/eller att utföraren överutnyttjar kontrollen. IVO kan se fler risker utöver de utredningen nämner, såsom att en oseriös utförare kan välja bort vissa brukare, även om de skulle uppfylla kraven, för att de inte genererar tillräckligt med vinst för utföraren. Utföraren skulle också kunna redovisa fler brukare än den egentligen har för att få mer ersättning från kommunen. Ytterligare en risk, när det inte finns någon behovsbedömning att svara mot och någon som följer upp insatsen, är att oseriösa aktörer låter insatsen fortgå då incitamentet att den ska upphöra saknas.

IVO ser att det i dagsläget finns, och med all sannolikhet kommer fortsätta finnas, olämpliga aktörer inom kommunal verksamhet. Nationellt underrättelsecentrum skriver i rapporten "Myndighetsgemensam lägesbild om organiserad brottslighet 2019" att företag som ägnar sig åt organiserad ekonomisk brottslighet inom välfärden alltmer har börjat gå över till kommunal verksamhet som till exempel hemtjänst (s. 8). I betänkandet "Kontroll

för ökad tilltro – en ny myndighet för att förebygga, förhindra och upptäcka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen” (SOU 2020:35) framhålls att den kommunala välfärden troligtvis är lika mycket drabbad av felaktiga utbetalningar som den statliga. Det finns begränsad kunskap både om förekomsten av felaktiga utbetalningar i kommunerna och om hur kommunerna arbetar med dessa frågor, vilket kan bero på att det för kommunen är svårt att få en överblick eller fullständig kontroll över det som räknas till välfärdsområdet. Kommuner har en stor mängd verksamheter och ansvarsområden som sinsemellan är organisatoriskt indelade under olika nämnder och förvaltningar, vilket gör det kommunala uppdraget på välfärdsområdet komplext. Det råder även sekretess mellan respektive nämnd inom vissa delar av välfärdsområdet (s. 450). Hur arbetet bedrivs och organiseras för att motverka felaktiga utbetalningar varierar även från kommun till kommun (s. 453).

IVO vill understryka vikten av att kommunerna måste ha välutvecklade kontrollsystem för att förhindra att oseriösa och kriminella aktörer etablerar sig inom kommunal sektor. Detta då utredningen lägger ett stort ansvar på kommunen att reglera förutsättningar i avtalen med privata utförare. IVO ser annars en risk att oseriösa och kriminella aktörer kommer att rikta in sig på kommuner med bristfällig kontroll.

I rapporten ”Förslag till åtgärder rörande oseriösa assistansanordnare” har IVO konstaterat att frekvensen på anmälningar från kommunerna till IVO avseende oseriösa aktörer skiljer sig åt i stor uträkning (s.38). Därför finns det anledning att misstänka att det finns ett stort mörkertal kring förekomsten av bidragsfusk riktat mot kommuner. Risken är att det kommunala bidragsfusket aldrig upptäcks eller att det inte anmäls till IVO när det upptäcks.

IVO har redan idag svårt att få en inblick i de oegentligheter som föreligger på kommunal nivå, vilket försvårar IVO:s tillsyn och möjligheter att förhindra oseriösa verksamheter. Uppgifter från kommuner är av stor vikt för att IVO ska ha bra förutsättningar att förhindra oseriösa verksamheter, vilket i sin tur är beroende av att kommunerna har egna utvecklade kontrollsystem samt kännedom om att oegentligheter ska anmälas till IVO. Om kommunerna har bristfälliga kontrollsystem kommer det leda till att IVO i tillståndsprovningen och tillsynen kommer behöva utöka kontrollen av aktörer som verkar inom den kommunala sektorn.

19.4.1 Om barnet inte vill framföra sina åsikter ska detta respekteras

**IVO ifrågasätter lämpligheten i att upphäva bestämmelsen i 11 kap. 10 § första stycket tredje meningen SoL. Ett upphävande tar inte hänsyn till skillnaden mellan barns vilja och förmåga att uttrycka sina åsikter.**

Ett upphävande medför risk för att barnets inställning inte kommer att klarläggas, trots att det finns fall då barnet är förhindrat eller inte har förmåga att uttrycka sin åsikt. Om barnet inte har förmåga att framföra sina åsikter, eller förhindras att framföra sina åsikter, bör

dessa klarläggas på annat sätt. Om barnet däremot väljer att avstå ifrån att framföra sina åsikter ska detta respekteras. Ett upphävande harmonierar inte med artikel 12 i Barnkonventionen, som handlar om principen om barnets rätt till delaktighet, att barnets åsikter ska tillmätas betydelse och att barnet ska höras antingen direkt eller indirekt genom någon som företräder barnet.

IVO vill även kommentera förslagetets kompatibilitet med den av utredningen föreslagna bestämmelsen om att *”den som lämnar information till ett barn ska så långt det är möjligt försäkra sig om att barnet har förstått informationen”*.

Det skulle kunna innebära tillämpningssvårigheter för socialnämnden att leva upp till bestämmelsen om att ge information (och försäkra sig om att barnet förstått denna) och samtidigt respektera barnets rätt till att inte framföra sina åsikter. Hur ska socialtjänsten exempelvis agera gentemot ett barn som avböjer all kontakt med socialtjänsten?

#### 19.8.2 Tiden för uppföljning förlängs

**IVO tillstyrker ändringen i sak men anser att det behöver förtydligas vilken kommun som ska vara ansvarig för uppföljningen av aktuella barns situation och att detta ska framgå av lagtext.**

IVO menar att det kan uppstå otydligheter i ansvarsfördelningen exempelvis när en utredning utförts av en vistelsekommun istället för en bosättningskommun eller när ett barn fått en ny bosättningskommun under utredningens gång.

Primärt är det den enskildes bosättningskommun som ansvarar för den enskildes behov av insatser enligt 27 kap. 1 § SoL. Frågan är då vilken kommun som ska vara ansvarig för uppföljningen. Ska det alltid vara den kommun som utfört utredningen eller beslutat om placeringen, vilket kan vara vistelse- eller bosättningskommun? Eller ska ansvaret föras över till den nya bosättningskommunen om barnet fått en sådan under tidens gång?

Vad gäller en eventuell ansökan om överflyttning av ett ärende som avser uppföljning torde den utmynna i ett avslag utifrån hjälpbehovets varaktighet då det varken är fråga om en fortlöpande eller långvarig åtgärd.

#### 22.1.2 Huvudregeln ändras men vistelsekommunens ansvar kvarstår

**IVO anser att utredningens förslag i huvudsak tydliggör kommunernas ansvar. IVO har dock vissa allmänna synpunkter på de föreslagna bestämmelsernas utformning samt några mer specifika synpunkter på de bestämmelser som styr handläggningen av överflyttning av ärenden.**

IVO anser att regleringen av vilken kommun som ska vara ansvarig för en person utgör en grund för övriga bestämmelser och bör därför återfinnas i ett tidigt skede i lagen. Nuvarande bestämmelser om ansvarsfördelning mellan kommuner kommer tidigt i SoL, redan i kapitel 2 a. IVO anser att så även borde vara fallet i den nya socialtjänstlagen, det vill säga innehållet i 27 kap. bör flyttas till början av lagen, förslagsvis infogas i anslutning till tredje kapitlet.

IVO instämmer i att formuleringen i 27 kap. 1 § nya lagen med fördel kan förkortas för tydlighetens skull, som utredningen föreslår. Det kan dock noteras att formuleringen i sig kan medföra en oklarhet beträffande om det med bosättningskommun endast avses den kommun till vilken den enskilde "annars har sin starkaste anknytning". Bestämmelsen bör formuleras så att det tydligt framgår att *"den kommun som är den enskildes bosättningskommun, det vill säga där den enskilde är stadigvarande bosatt eller annars har sin starkaste anknytning, ansvarar för insatser till den enskilde, om inte annat följer av 2, 3 eller 4 §"*.

Enligt föreslagen formulering av 27 kap. 10 § nya lagen har *vård eller någon annan åtgärd* ersatts med *bistånd* i syfte att använda ett enhetligt begrepp i lagstiftningen. IVO delar dock inte utredningens uppfattning att "Såsom framgår av förarbetena så är det ärenden som avser insatser som ges efter individuell behovsprövning (bistånd) som kan flyttas över." Varvid utredningen hänvisar till prop. 1979/80:1 Del A s. 523 f. och HFD 2013 ref. 46.

IVO konstaterar att med *bistånd* avses enbart frivilliga insatser. I och med den föreslagna ändringen kommer därmed enbart ärenden där beslut har fattats om bistånd enligt 11 kap. 1 § nya lagen att omfattas av överflyttningsbestämmelsen, om det inte därutöver anges att även *andra individuellt behovsprövade åtgärder* innefattas. Det medför att vissa ärenden som idag kan bli föremål för överflyttning kommer att exkluderas.

När det gäller individuell behovsprövning görs en sådan inte bara inför beslut om bistånd, det vill säga en frivillig insats, utan även vid vård enligt tvångslagstiftningarna, LVU och lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall, LVM. IVO får påtala att i förarbetena (prop. 1979/80:1 s. 524) beskrivs vård med stöd av LVU som ett exempel på ett ärende som kan bli aktuellt för överflyttning. Vidare har domstol avgjort överflyttningsärenden avseende LVU och LVM.

Andra ärenden som inte utgör bistånd utan faller in under *annan åtgärd* men där en individuell behovsprövning ändå måste genomföras är utredning enligt 14 kap. 2 § nya lagen och privatplaceringar enligt 20 kap. 3 § nya lagen. Att även dessa ärenden kan bli föremål för överflyttning följer i detta sammanhang av att det med *ärende* avses samtliga ärenden och pågående insatser som rör en viss person hos nämnden (Handläggning och dokumentation inom socialtjänsten, Socialstyrelsen 2015, s. 323). Vad gäller utredningar följer det även av 27 kap. 9 § andra stycket nya lagen att en sådan kan bli föremål för överflyttning. *"Första stycket gäller inte om den nya kommunen samtycker till att ta över"*

*utredningen av ärendet eller om ärendet annars flyttas över.”*

Problem uppstår även vid tillämpning av bestämmelserna om överflyttning i förhållande till bestämmelser som rör utredningar. IVO anser därför att fortsatt utredning och ett ställningstagande behöver göras avseende hur utredningar enligt 14 kap. 2 § nya lagen ska hanteras.

Formuleringen *fortlöpande eller långvarigt* i 27 kap. 10 § nya lagen gör att det ter sig ologiskt att utredningar ska omfattas av överflyttningsbestämmelsen eftersom det inte kan anses vara något som är vare sig fortlöpande eller långvarigt. I författningskommentaren anges att med *fortlöpande eller långvarigt* avses att insatserna ska gälla tills vidare eller för en längre tid. När en utredning gäller ett barn finns ju dessutom lagstadgad tid för utredningens genomförande.

Ett annat exempel har att göra med bestämmelsen i 27 kap. 4 § nya lagen om vistelsekommunens ansvar i akuta situationer. Frågan är hur man ska se på överflyttning av sådana ärenden när ett barn eller en person med missbruksproblem tillfälligt vistas i en annan kommun än bosättningskommunen och vistelsekommunen blir tvungen att inleda en utredning utifrån vistelsekommunens ansvar. Av författningskommentaren framgår att *”En förutsättning för att vistelsekommunens ansvar ska vara begränsat till akuta situationer är att det rör sig om en tillfällig vistelse. Med detta avses att den enskilde inte vistas stadigvarande i kommunen, utan till exempel är bosatt eller placerad i en annan kommun.”*

Vad avser praxis i överflyttningsärenden så är det inte någon självklarhet att en utredning överflyttas då det handlar om en kortvarig åtgärd. Även om det skulle kunna anses vara mer lämpligt att den andra kommunen tar över ärendet utifrån till exempel starkast anknytning och i vissa fall tidigare kännedom, så blir beslutet som regel ett avslag med hänvisning till hjälpbehovets varaktighet. Om det blir aktuellt med en mångårig insats eller inte framkommer ju först efter att utredningen avslutats och beslut fattats om bistånd eller tvångsvård.

Liknande problematik uppstår vid tillämpning av 27 kap. 7 § 2 nya lagen, som föreslås flyttas över utan ändring i sak. Regleringen kan leda till ett till synes olösligt dilemma för den som utsatts för våld. Bestämmelsen är endast tillämpbar när den enskilde ansöker om bistånd i förväg, det vill säga innan personen befinner sig i den kommun som den vill bosätta sig i. Av förarbetena framgår följande (prop. 2010/11:49 s. 69). *”Regeringen delar utredarens förslag att socialtjänstlagen ska kompletteras med en bestämmelse som i vissa fall ger den enskilde rätt att i förväg ansöka om stöd- och hjälpinsatser hos den kommun som han eller hon vill flytta till.”* Ett konkret exempel på detta ges i nämnda förarbete (s. 43).

I överflyttningsärenden är det vanligt förekommande att den våldsutsatta personen är placerad i ett skyddat boende i en annan kommun än bosättningskommunen. Personen



avser att fortsätta bo där permanent och anser sig vara i behov av bistånd till annat boende. I och med att den enskilde vill fortsätta bo i vistelsekommunen har denna övergått till att bli bosättningskommun vilket det redogörs för i ovan nämnda förarbete (s. 42). Den enskilde kan då inte ansöka i förväg eftersom vistelsekommunen övergått till bosättningskommun. Den nya bosättningskommunen vill inte ta över ärendet utan anser att det är placeringskommunens ansvar att hjälpa den enskilde och kan även hänvisa till att kommunen inte har någon bostad att erbjuda. Om den enskilde ansöker om bistånd i den nya bosättningskommunen kan avslag ges med samma motivering. Detta trots att så inte är lagenligt, vilket behandlas i en dom från Kammarrätten i Sundsvall meddelad den 4 maj 2016 i mål nr 877-16. Vid IVO:s prövning av ansökningar om överflyttning gällande personer som utsatts för våld och som är placerade på ett skyddat boende i avvaktan ett stadigvarande boende avslås dessa ansökningar i och med att hjälpbehovet inte är varaktigt.

### 23.1.5 Ändring av gynnande beslut

**Utredningen föreslår en ny bestämmelse som skulle göra det möjligt för socialnämnden att ändra ett gynnande beslut vid väsentligt ändrade förhållanden som är hänförliga till den enskilde, 14 kap. 9 § i förslaget till ny socialtjänstlag. IVO vill med anledning av detta erinra om vad myndigheten redan föreslagit i sin rapport till regeringen, Mot ett datadrivet arbetssätt – En analys av möjligheterna att förenkla ägar- och ledningsprövningen och tillgängliggöra omsorgsregistret. IVO föreslår i rapporten att tillstånd för att bedriva verksamheter enligt 7 kap. 1 § SoL ska få återkallas när tillståndet inte utnyttjas. IVO förordar därför att även IVO:s möjlighet att ändra gynnande beslut bör omnämnas i fortsatt lagstiftningsarbete.**

### 27.3 Ekonomiska konsekvenser

**IVO ser ett behov av ökade resurser och anser, till skillnad från utredningen, att eventuella förändringar av hur den särskilda avgiften ska vara reglerad kommer att innebära kostnader för myndigheten.**

IVO har i tidigare budgetunderlag beskrivit ökade behov av resurser till myndigheten<sup>3</sup>. Den sektor vi verkar inom, vården och omsorgen, är i transformation. Till stor del både består den av och beror den på den tekniska och medicinska utvecklingen samt den demografiska utvecklingen. Utvecklingen får självklart konsekvenser även för tillsynen och tillståndsprövningen. I takt med den utveckling som sker på vård- och omsorgsområdet kommer komplexiteten i och omfattningen av vårt uppdrag att öka.

IVO ser alltså ett behov av ökade resurser. I den specifika frågan som utredningen belyser ser inte IVO att förändringarna som föreslås skulle innebära minskade kostnader för myndigheten.

---

<sup>3</sup> <https://www.ivo.se/globalassets/dokument/publicerat/informationsmaterial/ivo-bu2021-2023.pdf>

IVO har arbetat intensivt med att bland annat utveckla den e-tjänst som myndigheten använder för rapportering av ej verkställda beslut. Förändringar i rapporteringsskyldigheten innebär att myndighetens verktyg och arbetsmetoder behöver ses över och utvecklas ytterligare. Det gäller det ändrade tidsintervallet, men också vilka uppgifter som IVO kan hämta in vid utredning. IVO bedömer att en förändring till tillsyn på systemnivå skulle medföra behov av omfattande förändringar både i myndighetens arbetssätt och i utvecklingen av nya verktyg.

Samtidigt är det som vi anfört ovan, inte möjligt att närmare ta ställning till vilka förändringar som skulle behöva göras då det finns allt för stora oklarheter i det förslag som utredningen tagit fram.

IVO vill även påtala att utöver att ändringar av rapporteringsskyldigheten skulle innebära ökade initiala kostnader går det inte heller att dra slutsatsen att en annan typ av tillsyn på området skulle innebära minskade kostnader. IVO anser att en noggrannare utredning är nödvändig för att kunna ta ställning till de ekonomiska konsekvenserna i den delen.

## **28.1 Förslag till socialtjänstlag**

### ***9 kap. Vård utanför det egna hemmet***

#### *1 §*

IVO:s mening är att nuvarande reglering, som överförs utan någon ändring i sak, innehåller en brist. En person som vistas i ett hem för viss annan heldygnsvård, enligt 7 kap. 1 § 3 SoL, erhåller vård utanför det egna hemmet, men bestämmelserna i 6 kap. 1 § SoL omfattar inte dessa verksamhetsformer. Paragrafen får sin motsvarighet i 9 kap. 1 § i förslaget till ny socialtjänstlag, med vissa språkliga och redaktionella ändringar. Därmed bibehålls denna brist.

### ***19 kap. Omedelbar skyddsbedömning och tidsgräns för förhandsbedömning***

#### *1 och 2 §§*

IVO menar att bestämmelsen om skyddsbedömning även borde omfatta information om oro för barn som kommer nämnden till känna på annat sätt, inklusive genom ansökan. Likaså borde bestämmelsen om en tidsgräns om 14 dagar även gälla information som kommer nämnden till känna på annat sätt.

Kraven på omedelbar skyddsbedömning och tidsgränsen på 14 dagar gäller enligt utredningens förslag, i likhet med nuvarande bestämmelse, enbart vid anmälan.

Det förefaller inte, utifrån relevanta förarbeten, ha varit lagstiftarens mening att nämnden ska hantera information som kommer den tillhanda på annat sätt än genom anmälan på ett mindre rättssäkert eller skyndsamt sätt. IVO erfar dock att så ändå kan bli fallet. Till exempel så ska en ansökan från en 15-åring som säger sig vara utsatt för våld visserligen leda till att utredning inleds omgående men eftersom det inte finns någon uttrycklig bestämmelse om skyddsbedömning vid ansökan så kan det dröja, till ett första

utredningssamtal ett antal dagar senare, innan nämnden bedömer behovet av omedelbart skydd. Om skolan istället anmält oro för samma 15-åring så måste nämnden genast ta ställning till om barnet har ett omedelbart behov av skydd.

IVO erfar även att nämnderna ibland har svårt att avgöra vad som ska betraktas som en anmälan och vad som utgör information på annat sätt, företrädesvis vid information från privata rättssubjekt, exempelvis underrättelser om avhysning eller elskuld. Det finns inget som säger att uppgifter som inkommer från sådana aktörer per automatik är så omfattande och tydliga att nämnden omedelbart kan ta ställning till om utredning ska inledas eller inte, samtidigt som det inte finns något som motiverar att nämnden ska ha längre tid än max 14 dagar på sig att ta ställning till uppgifterna.

Det kan även konstateras att uppgifter om oro som lämnas till nämnden av en privat utförare under genomförandet av en insats måste betraktas som en anmälan medan samma uppgifter som lämnas av utförare i nämndens egen verksamhet inte utgör en anmälan i formell mening, eftersom nämnden inte kan anmäla till sig själv. Även om nämnden bör hantera uppgifterna med samma omsorg så finns ingen saklig grund för att lagstodet ska skilja sig åt.

## ***20 kap Nämndens ansvar för att följa vården***

### ***11 §***

IVO föreslår att bestämmelsen om att socialnämnden noga ska följa vården av barn och unga i samhällsvård ska omformuleras så att kravet på regelbundenhet omfattar alla de uppräknade åtgärderna. Som paragrafen är utformad finns kravet på regelbundenhet endast gällande personliga besök. IVO föreslår att ordet ”regelbundna” flyttas till före den numrerade uppräknningen.

## ***24 kap. Tillstånds- och anmälningsplikt***

### ***Tillståndsplikt***

#### ***1 §***

IVO anser att formuleringen i nuvarande 7 kap. 1 § första stycket 2 SoL bör omformuleras så att det av bestämmelsen direkt framgår vilka tre verksamhetsformer som omfattas av tillståndspunkten. Dessa är särskild boendeform för service och omvårdnad för äldre, biståndsbedömt trygghetsboende för äldre och bostad med särskild service för personer med fysiska, psykiska eller andra skäl möter betydande svårigheter i sin livsföring. Syftet med omdisponeringen av socialtjänstlagen är att lagen ska bli mer pedagogisk och överblickbar. Nuvarande lagstiftning har till viss del inneburit att paragraferna behöver korsläsas för att innebörden i vissa paragrafer ska framgå. Ett sådant exempel är vilka verksamhetsformer som omfattas av tillståndsplikt. Denna otydlighet kvarstår med förslaget på ny lag.

### **Anmälningssplikt**

#### **2 §**

IVO föreslår att kommuner och regioner, utöver kravet att anmäla ny verksamhet, ska ha en skyldighet att anmäla även väsentliga förändringar i verksamheten eller om verksamheten läggs ner. Detta har IVO tidigare framfört i sin rapport, Mot ett datadrivet arbetssätt – en analys av möjligheterna att förenkla ägar- och ledningsprövningen och tillgängliggöra omsorgsregistret, s. 31ff.

Anmälningssplikten gäller offentligt drivna verksamheter. Nya verksamheter ska anmälas till IVO en månad före start men däremot saknas lagstöd för att anmälningssplikten även ska gälla ändringar. För att registren ska kunna upprätthålla god kvalitet och korrekt information är ett sådant tillägg nödvändigt.

IVO föreslår därför att bestämmelsen formuleras enligt följande. *Kommun och region som driver verksamhet som avses i 1 § 1–4 och 6 ska anmäla denna verksamhet till IVO innan verksamheten påbörjas samt meddela IVO rörande väsentliga förändringar i verksamheten eller om verksamheten läggs ned.*

### **Förändringar**

#### **5 §**

IVO bedömer att det bör övervägas att uttryckligen i nya lagen ange att tillstånd kan ändras. Det behöver även klargöras vad som avses med en väsentlig ändring.

Utredningen föreslår att 24 kap. 5 § nya lagen i huvudsak ska motsvara nuvarande 7 kap. 2 § sjätte stycket SoL. Enligt bestämmelsen ska nytt tillstånd sökas om en tillståndspliktig verksamhet helt eller till väsentlig del ändras eller flyttas.

Vad som är att anse som en väsentlig förändring framgår inte tydligt av förarbetena, vilket har föranlett vissa gränsdragningsproblem för såväl aktörer som bedriver tillståndspliktig verksamhet som för IVO.

Sedan januari 2019 gäller vidare enligt 4 kap. 2 § SoF att avgift för ansökan ska betalas, med belopp baserade på om ansökan rör ”ny verksamhet” eller ”ändring av ett tillstånd”. Några uttryckliga bestämmelser om när IVO kan ändra ett befintligt tillstånd finns inte, utan för verksamheter enligt SoL finns idag den ovan beskrivna skyldigheten att söka nytt tillstånd.

En sådan ändring av bestämmelsen som IVO tar upp skulle innebära att regleringen blir mer i överensstämmelse med 10 § förordningen (1993:1090) om stöd och service till vissa funktionshindrade. Där framgår att tillstånd att förändra en enskild verksamhet så att den inte längre motsvarar det meddelade tillståndet ska sökas hos IVO.

### **25 kap. Tillsyn**

IVO erinrar om att myndigheten har föreslagit att bestämmelserna ska kompletteras med en möjlighet för IVO att omedelbart förbjuda en verksamhet som omfattas av tillståndsplikt och som bedrivs olovligt utan tillstånd eller utöver meddelat tillstånd (IVO:s rapport Mot ett datadrivet arbetssätt – en analys av möjligheterna att förenkla ägar- och ledningsprövningen och tillgängliggöra omsorgsregistret, s. 40).

### **31 kap. Överklagande och verkställighet**

#### **2 §**

IVO föreslår att det av 31 kap. 2 § i förslaget till ny socialtjänstlag ska framgå att även beslut om tillstånd ska gälla omedelbart. IVO ser inga befogade skäl till nuvarande skillnad i reglering i SoL och LSS. Enligt 27 § fjärde stycket LSS gäller beslut om tillstånd omedelbart, men inte enligt 16 kap. 4 § första och femte stycket SoL.

### **32 kap. Övrigt**

#### **Böter**

#### **1 §**

IVO har redan lagt fram som förslag för regeringen att p. 3 i bestämmelsen, som motsvarar nuvarande 16 kap. 6 § SoL, istället ska formuleras så att *den döms till böter som uppsåtliga eller av oaktsamhet utan tillstånd driver verksamhet som avses i [24 kap. 1 §] SoL* (ovan nämnd rapport, s. 44).

## **28.17 Förslaget till lag om ändring i lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. (LMA)**

#### **3 §**

**IVO instämmer i att en omformulering av 3 § andra stycket LMA kan vara på sin plats för att nå utredningens syfte, men anser att den bör ha en annan utformning. IVO menar att ansvaret för den kommun som Migrationsverket anvisat istället ska jämföras med en bosättningskommuns ansvar i den mening som avses i 27 kap. 1 § nya lagen.**

Enligt utredningen är syftet med ändringen i bestämmelsen att tydliggöra ansvarsfrågan genom att anvisningskommunen kommer att betraktas som barnets bosättningskommun i den mening som avses i socialtjänstlagen. Dock medför införandet av begreppet *starkast anknytning* vissa tolkningsproblem när en ansökan om överflyttning avser ett ensamkommande barn. I överflyttningsärenden är det vanligt förekommande att ensamkommande barn placeras i en annan kommun än anvisningskommunen och att denna placering inte har föregåtts av någon placering i anvisningskommunen. Starkast anknytning är ett moment som prövas i överflyttningsärenden och med förslaget på formulering finns en uppenbar risk att kommuner kan komma att anse att barnet inte har starkast anknytning till den kommun där barnet är stadigvarande placerat och egentligen har sin starkaste anknytning. Att föra in begreppet *starkast anknytning* kan därmed komma

att innebära att ensamkommande barn inte behandlas som andra barn i fråga om överflyttning av ärende.

Vägledning i överflyttningsärenden ges i prop. 2010/11:49 s. 77. Där framgår följande. *”Utredaren gör även bedömningen att ett ärende som rör ensamkommande barn som beviljats uppehållstillstånd bör flyttas över till en annan kommun om barnet har sin starkaste anknytning till den andra kommunen och det med hänsyn till barnets önskemål, hjälpbehovets varaktighet och omständigheterna i övrigt framstår som lämpligt. De remissinstanser som yttrat sig delar utredarens bedömning. Barnombudsmannen påpekar att eftersom det ensamkommande barnets situation snabbt kan förändras, exempelvis då en förälder eller ett syskon lokaliserar i en annan del av landet, så är det viktigt att detta vägs in i en samlad bedömning när man ska avgöra till vilken kommun barnet har den starkaste anknytningen. Regeringen vill understryka vikten av att ensamkommande barn behandlas på samma sätt som andra barn som är i behov av stöd och hjälp. Överflyttning av ärenden ska därför göras utifrån samma principer som för ärenden som rör andra barn.”*

Mot denna bakgrund finner IVO att det finns behov av att överväga om ändringen i 3 § LMA, det vill säga att använda begreppet starkast anknytning, kan anses vara i linje med bestämmelser och förarbeten till socialtjänstlagen kopplat till överflyttning av ärenden mellan kommuner. För att komma runt ett eventuellt tolkningsproblem anser IVO att det är bättre att det i bestämmelsen istället framgår att anvisningskommunen ska betraktas som barnets bosättningskommun i den mening som avses i socialtjänstlagen beträffande ansvarig kommun.

---

Beslut i detta ärende har fattats av generaldirektören Sofia Wallström. I den slutliga handläggningen har avdelningscheferna Anna Sundberg, Daniel Lilja, Michael Philipsson, Patrick Barringer, Peder Carlsson och Sabina Wikgren Orstam samt chefsjuristen Linda Almqvist deltagit. Inspektören Annika Westerbom har varit föredragande.

Inspektionen för vård och omsorg

Sofia Wallström

Annika Westerbom