

Socialdepartementet  
Diarienummer S2020/06592

## Yttrande – Remiss – Hållbar socialtjänst – En ny socialtjänstlag (SOU 2020:47)

Socialdepartementet har inbjudit Örebro kommun att lämna yttrande över betänkandet ”Hållbar socialtjänst – En ny socialtjänstlag” (SOU 2020:47). Sista svarsdag är 1 februari 2021.

Örebro kommun ställer sig positiv till att det utförts en översyn av socialtjänstlagen. Örebro kommun är också positiv till de förslag som utredningen redovisar men lämnar följande synpunkter nedan:

Bedömningen och andemeningen i den nya lagstiftningen säger att det är ett förebyggandeperspektiv som ska antas i all verksamhet, på alla nivåer och som på sikt kan leda till minskade kostnader för kommunerna och ge samhällsekonomiska vinster. Fast redan i början av det här yttrandet vill Örebro kommun peka på att det kan behöva skjutas till ekonomiska medel för att kunna leva upp till lagstiftarens intentioner.

### 6. En mer enhetlig begreppsanvändning (s. 317)

Örebro kommun instämmer i förslaget att göra begreppsanvändningen mer enhetlig. Begreppet särskilt boende används inte i Örebro kommun utan här används begreppet vård- och omsorgsboende. För att försöka undvika begreppsförvirring menar Örebro kommun att det ska övervägas att använda begrepp som är i enlighet med lagstiftningen och som kommunen då delar med landet i övrigt.

### 7.3.4 Socialtjänsten ska ha ett förebyggande perspektiv (s. 385)

Örebro kommun ställer sig positiv till införandet av ett förebyggande perspektiv som ett av socialtjänstens mål. I likhet med utredningen anser kommunen att det är en förutsättning för en hållbar socialtjänst. Vidare menar kommunen att till skillnad från utredningen kommer det att krävas ytterligare resurser under en ganska lång tid framöver. Naturligtvis kan vissa omfördelningar av resurser göras redan under omställningen men kommunen behöver fortfarande hantera det behov av insatser som finns idag samtidigt som man ställer om till mer förebyggande verksamhet, som förhoppningsvis ska ge minskat behov av insatser på sikt.

Örebro kommun vill också sätta fokus på att det även inom äldreomsorgen behövs ett fokus på att arbeta förebyggande på olika nivåer och i olika verksamheter för att förskjuta en eventuellt mer omfattande behovssituation. Kommunen menar att tillgänglighet som inkluderar och en enkelhet att få kontakt och information är betydande för det förebyggande arbetet. Örebro kommun ställer sig positiv till att förslaget har detta fokus.

Örebro kommun satsar idag resurser på förebyggande insatser. Både inom socialtjänst och äldreomsorg. Detta har dock inte resulterat i mindre insatsbehov inom de ordinarie verksamheterna. Örebro kommun ställer sig bakom förslaget att ett förebyggande perspektiv ska genomsyra verksamheterna och ur ett långsiktigt perspektiv bedöms detta vara mest resurseffektivt. Det finns dock en risk för kostnadsökningar om de förebyggande insatserna ökar samtidigt som ett fortsatt högt behov av ordinarie insatser finns kvar. Det tar ofta lång tid att få effekt av ett

förebyggande arbete och för att kunna frigöra resurser till mer förebyggande arbete krävs också att man är flexibel i sin organisation och kan ställa om i arbetssätt och processer.

#### **7.4.3 Socialtjänsten ska inriktas på att vara lätt tillgänglig (s. 396)**

Örebro kommun är positiv till att socialtjänsten ska vara lätt tillgänglig. Det ligger i linje med kommunens intentioner att åstadkomma en enklare vardag för dem vi finns till för och en smartare och öppnare förvaltning som stödjer innovation och delaktighet. För äldre medborgare i Örebro har utvecklingen förändrats där LOV-systemet (lag om valfrihetssystem) lett till konsumtionsökning av insatser inom bland annat serviceområdet. Trösklarna har numera i Örebro kommun snarare höjts än sänkts inom äldreomsorgen, dock från en låg nivå.

Örebro kommun arbetar i dagsläget med en tillgänglig socialtjänst och har låga trösklar för att komma i kontakt med myndigheten. Risken för en eventuell konsumtions- och kostnadsökning hänger samman med flera faktorer, bland annat hur styrningen ser ut, såsom hur de ekonomiska systemen utformas och vilka kontrollsystem som finns. Exempelvis har LOV-systemet (lag om valfrihetssystem) inom äldreomsorgen genererat en konsumtionsökning av serviceinsatser. Inför eventuella förändringar av tillgängligheten i kommunen bör försiktighetsprincip råda med noggrann analys av förutsättningarna.

#### **9.3 Socialtjänstens medverkan i samhällsplaneringen (s. 440)**

Örebro kommun anser att det är bra att lagtexten justeras så att det blir tydligare med de sociala aspekterna i plan- och bygglagen. Bland annat för att säkerställa att planeringen omfattar alla grupper och för att exempelvis belysa samband mellan sociala problem och samhällsstrukturer. Vidare är det viktigt för att förebygga sociala problem och främja lika levnadsvillkor.

#### **9.4.5 Sociala aspekter och social miljö i kommunens planeringsarbete (s. 450)**

Örebro kommun är positiv till förslaget om att plan- och bygglagen kompletteras med ett krav på att hänsyn ska tas till sociala aspekter. Det kommer att stärka socialtjänstens möjligheter att påverka samhällsplaneringen i en positiv riktning. Fast kommunen vill poängtera att det kommer krävas mer resurser eller omprioriteringar för att utföra uppdraget enligt förslaget.

#### **10.2.3 Kommunen ska planera sina insatser och särskilt beakta behovet av tidiga och förebyggande insatser (s. 459)**

Örebro kommun ställer sig bakom förslaget att planering av insatser ska göras och att beakta behovet av tidiga och förebyggande insatser. Kommunen delar också uppfattningen om att det kommer krävas mer resurser för kommunerna att implementera förslaget. Vidare vill kommunen samtidigt betona att dimensioneringen av insatser är av betydelse.

#### **10.3.5 Bestämmelserna om särskilda avgifter upphävs (s. 472)**

Örebro kommun ställer sig bakom förslaget och anser precis som i utredningen att sanktionsavgifterna inte är ett verkningsfullt sätt att åtgärda den här problematiken. Det är också positivt att utredningen bedömer att det inte kommer påverka rättssäkerheten för den enskilde negativt. Problemet med långa väntetider kan fortsättningsvis i stället åtgärdas genom dels kommunens planering, dels tillsynsmyndighetens granskning av såväl planering som väntetider. Det är också bra att utredningen lyfter att den statliga styrningen av kommuner och regioner bör hanteras på ett likvärdigt sätt.

#### **12.1 God kvalitet förutsätter uppföljning (s. 491)**

Örebro kommun ställer sig bakom förslaget att krav på att uppföljning av kvalité ska göras och delar bilden av att det kommer krävas mer resurser för att implementera förslaget. Tillsammans med



förslaget om en mer evidens- och kunskapsbaserad socialtjänst så möjliggörs det för att ge insatser som leder till högre kvalitet och förbättrade resultat på längre sikt. Den uppföljning som är möjlig att göra idag inom Örebro kommun bygger på en hög grad av manuell uppföljning vilket är administrativt krävande. Kan man på lång sikt hantera uppföljning i systemet så bedöms detta kunna bli kostnadsdämpande.

### **12.3.3 Krav på uppföljning införs (s. 502)**

Örebro kommun tillstyrker förslaget om att tillföra krav om uppföljning i det systematiska kvalitetsarbetet. Uppföljning är ett viktigt instrument i det systematiska kvalitetsarbetet och kommer att bli än viktigare med kravet om vetenskap och beprövad erfarenhet. Kommunen ser dock att kommunerna till viss del är begränsade i den uppföljning som är möjlig att göra inom lagens ramar. Kommunen har behov av att kunna samköra uppgifter med andra samhällsaktörer för att kunna analysera effekterna av de insatser som kommunen genomför. Den nationella uppföljningen är inte tillräckligt detaljerad och kommer inte kunna vara så detaljerad så att den ger den information som behövs för att följa specifika insatser. Inom individ- och familjeomsorgen finns behov av att också följa upp vad som händer efter att den enskilde har fått insatser i socialtjänsten.

Insatser omfattas av både informationsskyldighet och dokumentationskrav. Kommun tolkar det som att informationsskyldigheten flyttas till utföraren som har direktkontakt med medborgaren. Kommunens frågeställning blir då om det är rimliga krav att ställa på en utförare och i så fall hur hanteras en sådan uppföljning av utföraren? Kommunen anser vidare att det är av yttersta vikt att Socialstyrelsen utvecklar och föreslår en stödhantering till kommunerna för systematisk uppföljning.

### **13.2.5 Det införs krav på ett respektfullt bemötande (s. 517)**

Örebro kommun ställer sig bakom ett införande av krav på ett respektfullt bemötande. Ska verksamheterna också bedrivas i överensstämmelse med vetenskap och beprövad erfarenhet kommer det visa sig att ett gott bemötande behövs för att insatser ska få effekt.

### **14.3.1 Krav på vetenskap och beprövad erfarenhet (s. 531)**

Örebro kommun är positiv till införandet av en ny bestämmelse i socialtjänstlagen om att verksamheten ska bedrivas i överensstämmelse med vetenskap och beprövad erfarenhet. Kommunen håller med utredningen i deras bedömning att utvecklingen av en kunskapsbaserad socialtjänst behöver stärkas och att ett sådant krav i lagstiftningen skapar långsiktiga och stabila förutsättningar för en sådan utveckling.

Örebro kommun vill dock framföra att det finns en hel del områden inom socialtjänsten där det idag saknas vetenskapliga studier som påvisar effektiva metoder. Kommunen tror att kravet på vetenskap och beprövad erfarenhet kommer att driva på utvecklingen av vetenskapliga metoder inom socialtjänstens verksamheter. Kravet kommer också att ställa krav på kommunerna att i högre grad arbeta med evidensbaserad praktik, något som innebär ett ökat resursutnyttjande. Tillförs inga resurser till detta arbete kommer inte kommunerna att kunna genomföra det i någon högre utsträckning. Alternativt att omprioriteringar behöver ske från befintlig verksamhet vilket kan påverka de insatser som beviljas till enskilda idag. På längre sikt kan användningen av vetenskapliga metoder och beprövad erfarenhet leda till en effektivare socialtjänst men innan det sker kommer det krävas ytterligare resurser om kommunerna ska kunna hålla den nivå av välfärd som finns idag. Här vill Örebro kommun poängtera att ökade krav på kunskap kan bli kostnadsdrivande. Vilket innebär att det kan komma att behövas extra satsningar på kunskap och kompetensutveckling. Vidare menar kommunen att i högre grad och omfattning arbeta med krav på vetenskap och beprövad erfarenhet kan innebära ett ökat resursutnyttjande, till exempel om man väljer kostsamma insatser. I likhet med flera av de andra



förslagen så finns det på längre sikt möjlighet till ett mer effektivt resursutnyttjande men i ett kortare tidsperspektiv kan förslaget innebära ett ökat resursbehov alternativt behov av omprioriteringar.

### **14.3.3 Den regionala nivån behöver stärkas (s. 537)**

Örebro kommun tillstyrker förslaget om uppdrag att utreda hur man kan säkerställa en fungerande och effektiv kunskapsstyrning som säkerställer samarbete mellan kommunerna och mellan kommunerna och staten. Örebro kommun vill också nämna att det vore bra om man kunde se över de olika aktörernas – kommunens, regionens och Länsstyrelsens – roller och uppdrag i de uppdrag som överlappar varandra som till exempel när det handlar om föräldraskapsstödet.

### **14.4.6 Behov av översyn (s. 546)**

Örebro kommun välkomnar en utredning med uppdrag att se över professionens roll och den nuvarande beslutsordningen inom socialtjänstens område.

### **15.10.4 En ny lag om socialtjänstdataregister (s. 608)**

Örebro kommun ställer sig bakom förslaget med att ett nytt register för socialtjänstdata ska tas fram. Utredningen bedömer att detta kommer innebära ökade kostnader för kommunerna och privata utförare. Resurser krävs för att utveckla arbetssätt och processer samt behov av anpassningar av system vilket gör att förslagen på kort sikt bedöms kunna öka kostnaderna. Fast kommunen anser att förslaget på längre sikt kan ge bra stöd för en mer kunskapsbaserad socialtjänst som innefattar mer effektiva insatser.

### **16.4.1 En delad biståndsbestämmelse (s.657)**

Örebro kommun tillstyrker förslaget. Det blir tydligare och mera anpassat för de behov som ska utredas.

### **16.4.2 Ett mer ändamålsenligt begrepp än skälig levnadsnivå (s. 659)**

Örebro kommun tillstyrker förslaget om att ändra till skäliga levnadsförhållanden. Kommunen anser att ett ändra begreppet mer synliggör den enskildes sammantagna livssituation. Dessutom införandet av jämställdhet som mål för socialtjänsten motiveras också av att det kan öka förutsättningarna för goda levnadsförhållanden för alla i samhället. Utredningen föreslår att skäliga ändras till goda men har inte lagt förslag om detta då utredningen inte fick lägga ambitionshöjande förslag som är kostnadsdrivande vilket naturligtvis begränsar utrymmet för att se över skälig levnadsnivå ytterligare. Kommunen anser dock att det behöver utredas vidare hur äldres rättigheter ska kunna stärkas.

### **17.3.2 Ny bestämmelse om insatser utan behovsprövning (s. 691)**

Örebro kommun tillstyrker utredningens förslag om en ny bestämmelse om insatser utan individuell behovsprövning. Kommunen föreslår dock att ordet ”föregående” tas bort eftersom det kan leda tanken till att det under tiden för insatsen kan ske en behovsprövning, vilket inte är intentionen. Örebro kommun vill också uppmärksamma att det är viktigt att detta inte får innebära en rättsosäkerhet för den enskilde. Socialtjänstlagen ska enligt 2 kap 1 § ge jämlika och jämställa levnadsvillkor vilket skulle kunna försvagas om insatser utan behovsprövning blir en del av den nya lagen. Ytterligare ett medskick som det behöver reflekteras omkring är om insatser utan behovsprövning kommer gynna medborgaren? Att det i lagen kommer finnas möjlighet till insatser utan biståndsprövning och samtidigt möjlighet till ansökan med biståndsprövning? Att ändra förutsättningarna för att få bistånd genom att hoppa över biståndshandläggningen för att den anses krånglig och otillgänglig får inte vara ett skäl till att ställa sig bakom förslaget. Vidare menar kommunen

att också den ordinarie handläggning bör utvecklas till att vara mer tillgänglig, modern och kunna hanteras med en förenklad hantering.

Kommunen vill vidare också uppmärksamma att denna nya bestämmelse kan leda till ökade skillnader mellan små och stora kommuner när det inte är fastställt vilka insatser som ska erbjudas.

Örebro kommun arbetar redan med öppna insatser när det gäller vuxna missbrukare. Den enskilde behöver inget beslut för att ta del av en insats och detta bedöms inte påverka efterfrågan. Dock finns en risk om man öppnar upp för privata utförare då detta kan innebära kostnadsökningar, från både myndighet (att hålla kvar för länge) och från utförare (vinstintresse kan göra att man vill behålla individen så länge det går). Örebro kommun vill därför göra ett medskick kring att insyn krävs för öppna insatser, för att kunna ha insyn hos privata utförare. Om det finns beslut är detta inget problem men utan beslut saknas detta.

Örebro kommun har minskat ingångar utan biståndsbedömning när det handlar om LOV (lag om valfrihetssystem) inom äldreomsorgen då det genererat en kostnadsökning och en konsumtionsökning av serviceinsatser. Numera erbjuder kommunen enbart fixartjänst.

Utredningen bedömer att kostnaderna initialt kan öka då tillgängligheten ökar och kommunen delar denna bedömning. Risken för kostnadsökningar hänger också samman, som även påpekats kring tidigare förslag, med hur styrsystemet ser ut och hur de ekonomiska systemen utformas och att det ska finns fungerande kontrollsystem. I dagsläget sker arbete i linje med förslaget hos socialtjänsten inom området vuxna missbrukare samtidigt som utvecklingen inom äldreomsorgen går mot det motsatta hållet, där insatser utan föregående biståndsbedömning har minskats.

Örebro kommun vill också göra ett medskick kring att en viktig förutsättning för förslaget är att det finns möjlighet till insyn hos utförare av öppna insatser. Försiktighetsprincip och beakta hela systemet för att undvika kostnadsökningar samt att kunna frigöra utrymmen genom minskad administration till mer analys- och uppföljningsarbete.

### **17.3.3 Vilka insatser ska kunna tillhandahållas? (s.694)**

Örebro kommun anser att det finns en risk med detta förslag om kommunerna ges alltför stora möjligheter att utforma insatser efter eget bevåg på ett sätt som medför stora skillnader i rättstillämpningen. Detta är förvisso något som utredningen även uppmärksammar, men menar att det är olika förutsättningar mellan olika kommuner som motiverar att det ska finnas detta utrymme i lagstiftningen.

Utredningen framhåller följande (avsnitt 17.3.2, s. 691 - 692): ”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.” Detta innebär en ny ordning, som ställer stora krav på såväl den enskilde, utföraren och informationsskyldigheten. Risken är uppenbar för missförstånd, ojämlikhet i insatser mellan såväl kommuner som individer. Kravet på uppföljning från kommunens sida ökar med all sannolikhet. Att det dessutom blir frivilligt för kommunen vilka insatser, om några, som ska beviljas utan behovsprövning medför en ökad risk för ojämlikhet och otydlighet vad som kan förväntas av socialtjänsten. Vad har man som enskild individ egentligen rätt till och vad är kommunens skyldighet? Detta gäller särskilt hemtjänsten som är stor och viktig insats inom äldreomsorgen. Vad händer med den om det blir upp till utföraren att ta emot uppdrag direkt från individen och hur bevarar man den likvärdighet som utredningen framhåller som en grundbult inom välfärden?

Utredningen föreslår också (avsnitt 17.3.4) att insatser utan behovsprövning ska kunna beviljas till barn som fyllt 15 år, även utan vårdnadshavarens samtycke, om detta anses vara till barnets bästa.

Utredningen bemöter vissa av de farhågor som kan uppstå på följande sätt på s. 709 - 710.

”Det innebär att även barn som på grund av till exempel en kognitiv funktionsnedsättning möter vissa svårigheter kommer att kunna ta del av insatser utan behovsprövning. Frågan 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 individuella förutsättningar. Informationsskyldigheten 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 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.”

Det kan ifrågasättas om en sådan tilltro till utförarnas kompetens är välgrundad. Sedan tidigare är det känt att det ibland brister i kompetensen inom socialtjänsten, avseende såväl barnverksamheter som verksamhet inriktad mot andra målgrupper. Sedan tillkommer problematiken med att föräldrar kan ha motsatt sig insatsen, hur påverkar det barnet? Kan insatsen i praktiken verkställas så länge barnet bor hemma hos sina föräldrar/vårdnadshavare? Det är även otydligt i förslaget vad som ska ingå i insatsen utifrån att det blir upp till varje enskild kommun som ska avgöra detta i kommunala beslut och riktlinjer. Detta gäller även insatser som riktas mot övriga målgrupper, inte bara barn.

Kommunen anser att det generellt är ett bra förtydligande kring hur barnrättsperspektivet ska förtydligas i socialtjänstlagen. Utredarna har ett tydligt barnrättsperspektiv i förslagen. Det stärker barnrätten i förhållande till föräldrarätten med exempelvis bestämmelsen om utökad möjlighet att samtala med barn utan vårdnadshavarens samtycke (19.5.2, sid 800). Kommunen delar utredarnas bild att inskränkningen i vårdnadshavarens bestämmanderätt är proportionerlig. Det som dock behöver förtydligas är hur man ska ta kontakt med barnen utan att få samtycke från vårdnadshavare? Det krävs ett förtydligande kring det.

### **19.2.3 Bestämmelsen om barnets bästa anpassas till barnkonventionens lydelse (s. 787 - 788)**

Örebro kommun ställer sig bakom utredarnas förslag om att stärka lydelsen kring barnets bästa. Att det ska ske en bedömning utifrån barnets bästa samt att vid bedömningen av barnets bästa ska man även ta hänsyn till barnets åsikter stärker barnrättsperspektivet ytterligare. Det blir en tydlig anpassning till förslagen från Barnrättighetsutredningen samt barnrättskommitténs kommentarer om hur konventionen ska tolkas.

### **19.9.2 Frågan om barnombud bör utredas vidare (s. 823)**

Örebro kommun ställer sig bakom utredningens förslag att utreda behovet av och förutsättningarna för ett oberoende barnombud.



### 20.3.3 De senaste årens diskussion om en särlagstiftning inom äldreområdet (s. 850)

Örebro kommun ställer sig bakom att inte gå vidare med en särlagstiftning, en särskild äldre lag. Kommunen vill precis som i utredningen trycka på att ålder inte är ett bra mått på funktionsförmåga. Att dessutom lyfta ur gällande lagstiftning skulle kunna riskera vändas till en negativ särbehandling. Det finns också en risk att det blir mer komplicerat med ytterligare en lag vid sidan av socialtjänstlagen (SoL) och hälso- och sjukvårdslagen (HSL). Att bara hänvisa till ålder som ett skäl till att ha rätt till vård och omsorg bedömer Örebro kommun inte är bra utan det måste vara en helhetsbedömning av personens hälsa och funktionsförmåga som avgör vilka insatser som man som enskild har rätt till.

### 22.3.2 Behov av översyn (s. 899)

Örebro kommun tillstyrker förslaget om en utredning med uppdrag att göra en samlad översyn av ansvarsfördelningen mellan kommuner och regioner i fråga om missbruks- och beroendevården. Kommunen vill också anföra att en samlad översyn även behöver göras inom andra områden där kommunernas individ- och familjeomsorg och regionens uppdrag kräver stor samverkan. Ett sådant exempel är Barn- och ungdomspsykiatri. Kommunen ser också att en översyn av tvångslagstiftningen (LPT, LVU och LVM) skulle vara önskvärd.

## Författningskommentar

### 8 kap Boende och andra insatser (s. 1053)

I 8 kap beskrivs särskilda grupper så som äldre och personer med funktionsnedsättning. En skillnad framkommer vad gäller bistånd. För de äldre finns en beskrivning av vad som socialtjänstlagen ska erbjuda under fem paragrafer. Innehållande beskrivningar som rör, att leva och bo självständigt, trygga förhållanden, goda bostäder, tillgång till lättåtkomliga tjänster och insatser i hemmet, särskilda boendeformer och tillgång till personal med olika språk. För personer med funktionsnedsättning finns två paragrafer som beskriver vad som ska erbjudas. Deltaga i samhällets gemenskap och bostäder med särskilt stöd. Många personer som har funktionsnedsättningar tillhör inte LSS utan hänvisas till socialtjänstlagens stöd i sin livsföring. Att utelämna denna grupp genom att minimera beskrivningen av kommunens skyldighet enligt lagen är att diskriminera en stor grupp i samhället och som därigenom inte får det lagen ger rätt till. Det vill säga möjlighet till jämlika och jämställda levnadsvillkor.

Kenneth Handberg (S)  
Ordförande  
Kommunstyrelsen