

Kommunstyrelsen

Datum:
2021-02-02Diarienummer:
KSN-2020-02960

Handläggare:

Bo Engström, Helena Swahn, Ulf Eiderbrant, Monica Petersson, Weronica Öhrt, Örjan Trapp

Socialstyrelsen S2020/06592
s.remissvar@regeringskansliet.se
s.sof@regeringskansliet.se

Yttrande över remiss om betänkandet **Hållbar socialtjänst - En ny socialtjänstlag (SOU 2020:47)**

Uppsala kommun har mottagit ovan rubricerad remiss för yttrande och kommunens synpunkter presenteras nedan.

Kapitel 5 Lagens tillämpningsområde

Utredningens förslag att LSS (lagen om stöd och service) inte ska anses omfattas av begreppet socialtjänst bedömer Uppsala kommun får negativa effekter som behöver utredas ytterligare.

LSS-verksamhetens rättsliga status riskerar att bli svår att förstå med hänsyn till att såväl offentlighets- och sekretesslagen (OSL) som den föreslagna lagen om socialtjänstdataregister placerar LSS-verksamhet tillsammans med socialtjänstverksamhet. De föreskrifter som Socialstyrelsen meddelar gäller även såväl LSS som socialtjänstlagen (SoL).

Det är vanligt att enskilda har stöd enligt SoL och LSS samtidigt och det finns ett stort behov för kommunerna att kunna samordna insatser och lämna information på ett ändamålsenligt sätt. Att tydligt exkludera LSS från begreppet socialtjänst innebär till exempel att nuvarande 12 kap 7 § SoL (utredningens förslag 12 kap 5 §) om möjligheten att lämna uppgifter om en persons aktualitet hos en nämnd till en annan nämnd inte kommer kunna tillämpas om den enskilde erhåller LSS-insatser från en annan nämnd. Det föreslagna regelverket bör kompletteras så att även uppgifter om att en person är aktuell i ett ärende som rör LSS-insatser ska lämnas.

Uppsala kommun ser ett behov av att regelverket utökas med tydliga sekretessbrytande bestämmelser mellan olika verksamheter när det gäller samverkan kring barn i behov av stöd. Många barn som förekommer inom socialtjänsten har också funktionsnedsättningar som innebär en rätt till insatser enligt LSS. I dessa avseenden är det särskilt viktigt att en ny socialtjänstlag innehåller möjligheter till samverkan och samarbete i insatser som riktar sig till barn, oavsett om dessa insatser beviljats enligt

SoL eller LSS. Möjligheter till samverkan, informationsutbyte och helhetssyn är avgörande i dessa ärenden.

Kapitel 7 Socialtjänstens mål

En skrivning kring att verka för jämställdhet har explicit saknats i nuvarande SoL. Uppsala kommun ser positivt på att jämställdhet lyfts fram och tydliggörs och inte endast jämlikhet.

Ur ett jämställdhetsperspektiv är det viktigt att kunna följa försörjningsstöd på individnivå för att kunna följa upp jämställdheten mellan kvinnor och män. Då försörjningsstöd idag baseras på hushåll är det omöjligt att veta hur pengarna fördelas inom familjen till mannen respektive kvinnan vilket försvårar möjligheten att upptäcka till exempel ekonomiskt våld. För att uppnå detta, men också för att ytterligare sända signaler om det personliga ansvaret för att nå egen försörjning vill vi se en individualisering av försörjningsstödet (likt exempelvis etableringsersättningen) där varje vuxen individ i ett hushåll får varsin utbetalning efter beräkning av dennes del av kostnaden i hushållet.

Förvisso går det trots detta inte att säkerställa att ekonomiskt våld ändå inte skulle förekomma, men det skulle kunna minska risken och dessutom skulle socialtjänsten kunna följa och analysera utbetalningar ur ett jämställdhetsperspektiv på ett annat sätt än som är möjligt idag.

Uppsala kommun ser positivt på förstärkningen av betydelsen av det förebyggande arbetet. Bra information och att kunna ansöka om insatser utan biståndsbedömning kan vara förebyggande mot mer omfattande insatser.

Uppsala kommun håller med om att förebyggande insatser som är framgångsrika bör ge samhällsekonomiska vinster och minskade kostnader på sikt. Uppsala kommun delar också bedömningen att det initialt kan behövas ett ekonomiskt tillskott till socialtjänsten för att påbörja omställningen till mer förebyggande arbete. Det förebyggande arbetet med barn och familjer är svårt och kräver samverkan med många aktörer. För socialtjänsten har det förebyggande arbetet många gånger fått stå tillbaka när behovet av insatser för enskilda personer har varit stort.

Sannolikt krävs ytterligare och särskilda satsningar, mer än ändrad lagstiftning, exempelvis särskilda stimulansmedel och även följeforskning, för att få genomslag för den önskvärda tyngdpunktsförskjutningen.

Förslaget om en ökad tillgänglighet i bred bemärkelse rymmer både möjligheter och utmaningar i den pågående digitaliseringen av allt fler samhällsfunktioner. Sett utifrån ett äldre- och funktionsnedsättningsperspektiv finns här särskilda utmaningar i att begränsa effekterna av det digitala utanförskapet för dessa grupper och social exkludering.

Den bredare tillgängligheten handlar samtidigt om mer, att sänka trösklarna och göra tjänster mer lättillgängliga, till exempel genom att minska behovet av behovsprövning. Även om ökad tillgänglighet dygnet runt veckans alla dagar. Att ha en lättillgänglig socialtjänst är viktigt både för det förebyggande arbetet men också för jämlikheten och förtroendet för socialtjänsten hos invånarna.

Kapitel 8 Lagens inriktning på vissa grupper

Uppsala kommun delar utredningens bedömning att den nuvarande målgruppsindelningen kan begränsa möjligheterna till en helhetssyn. Samtidigt handlar detta om grupper som kanske har svårare än andra att söka hjälp och som behöver mer stöd i insatser än andra grupper. Att tona ned målgruppsindelningen är ett bra förslag men innebörden av ”tona ned” behöver förtydligas.

Med en nedtonad målgruppsindelning, vilket bland annat berör äldre personer, blir den sammantagna konsekvensen att äldres rätt till stöd och hjälp blir betydligt mindre tydligt i det nya lagförslaget. Resultatet går därför i rakt motsatt riktning mot ett eventuellt tydliggörande av vilket stöd eller hjälpinsatser som äldre kan förvänta sig från socialtjänsten. Uppsala kommun ställer sig därför tveksam till den sammantagna effekten av utredningens förslag, innan behovet av en särreglering av äldreomsorgen genomlysts i en vidare utredning.

Att tydliggöra att det är helhetsbilden och den individuella bedömningen som ska ligga till grund för varje val av insats eller beslut för varje individ blir särskilt viktigt. Att tona ned målgruppsindelningen och istället låta Socialstyrelsen ta fram kunskapsstöd, som redan finns idag för till exempel återvändare, skulle vägleda och stötta arbetet med vissa grupper som bedöms behöva mer stöd samtidigt som man tydligt signalerar genom lagen att ingen grupp kan bortprioriteras.

Att arbeta på detta sätt skulle också kunna bidra till att göra socialtjänsten mer agil i ett samhälle som ständigt och snabbt förändras, där nya grupper söker sig till socialtjänsten.

Missbrukare, brottsoffer och skuldsatta utgår från lagtexten. Utredningen har en formulering "att socialnämnden ska erbjuda missbruks- och beroendevård". När det gäller ansvarsfördelning för personer med missbruk och beroendesjukdom noterar Uppsala kommun att det finns en gränsdragningsproblematik som fortfarande behöver utredas. Uppsala kommun välkomnar förslaget att genomföra en översyn.

Uppsala kommun välkomnar att den föreslagna lagtexten om brottsofferstöd särskilt betonar kvinnor utsatta för våld och hedersrelaterat våld och förtryck. Uppsala kommun vill betona att hedersförtryck är en allvarlig problematik som ibland innebär att socialtjänsten behöver göra avsteg från andra principer i lagtexten som exempelvis att främja kontakten med närstående.

I sammanhanget vill Uppsala kommun tillägga att det finns ett behov av översyn av regelverket för ekonomiskt bistånd som gäller brottsoffer och särskilt personer som är utsatta för våld i nära relation. Det är personer som lever i utsatthet och i behov av samhällets stöd för att kunna bryta med en förövare.

Kapitel 9 Samhällsplanering

Uppsala kommun har i sak inga invändningar mot förslaget till revidering i 3 kap. 2 § plan- och bygglagen, rörande långsiktig utveckling av den sociala miljön. Plan- och byggnadsnämnden motsätter sig inte heller att 2 kap. 3§ kompletteras med sociala aspekter. Uppsala kommun delar utredningens uppfattning att det är viktigt att sociala aspekter tillförs planeringsprocessen och revideringen går i linje med det arbete som idag redan pågår inom ramen för samhällsplaneringen i Uppsala kommun. Möjligheten till jämförbarhet och säkerställande av långsiktiga arbetsätt ökar ytterligare genom det föreslagna tillägget i lagen.

Dock bör lagstiftningens fokus vara på att frågorna hanteras inom samhällsplaneringen utifrån goda kunskapsunderlag, inte på vilken del av den kommunala verksamheten som hanterar frågorna. Lämpligheten för detta varierar till stor del beroende på kommunernas organisatoriska struktur och är ett avgörande som kommunen måste göra.

När det gäller kommunens planeringsansvar saknas en diskussion kring de planeringssvårigheter som kan genereras av de marknadsorienterade inslagen i annan lagstiftning. Vid tillämpningen av lagen om valfrihetsystem (LOV) inom äldreomsorgen ges utrymme för en relativt långtgående etableringsfrihet för privata aktörer, vilket kan komma i konflikt med kommunala planeringsambitioner, såsom att erbjuda ett lika utbud av tjänster för kommunmedborgarna.

Etableringen av tjänsteutbudet, till exempel hemtjänst eller särskilt boende, riskerar att styras mer utifrån marknadsmässiga överväganden än utifrån en kommunal planeringshorisont. Något som kan generera skevheter i utbudet; såväl över- som underetablering som andra inte önskvärda variationer i de offentligt finansierade tjänsterna.

Det finns exempel på hur LOV inom särskilt boende genererat ett överskott på platser inom särskilt boende, höga dygnskostnader och samtidigt begränsat kommunens rådighet och styrning över den delen av den samhälleliga infrastrukturen.

Inom hemtjänsten gäller det bland annat att LOV medfört betydande variation i tjänsteutbudet mellan stad och landsbygd. En ökad medverkan från socialnämnden i den kommunala planeringen kan bidra med ökad kunskap och insikt i nämnda avseenden. Den kommer dock inte undanröja de planeringssvårigheter som latent genereras av den näringsbefrämjande lagstiftningen.

Vidare tillämpas begreppet social miljö i lagförslaget. Uppsala kommun ser fördelar med att istället tillämpa det inom samhällsplaneringen vedertagna begreppet livsmiljö och säkra dess sociala dimensioner.

Utredarna belyser den ökande strukturella hemlösheten. Att mäta strukturell hemlöshet är svårt då det rör personer som vanligen inte kommer i kontakt med socialtjänsten. Uppsala kommun har deltagit i ett forskningsprojekt för att beräkna behovet av bostäder i en kommun. Det har medfört god kunskap om hur många hushåll som helt saknar bostad eller bor i en bostad som inte passar hushållets behov, samt hur många av dessa hushåll som inte på egen hand kan hitta en bättre lämpad bostad.

Underlagen bygger dock på att individerna är folkbokförda på en adress. Att få fram underlag som baseras på individdata är krävande och bygger på forskningssamarbete. Här ser kommunen ett stort värde i att staten tar ett större ansvar. Den kartläggning av hemlöshet som Socialstyrelsen gör ungefär vart sjätte år, skulle behöva kompletteras med en årlig mätning av den strukturella hemlösheten. Socialstyrelsen bör därför ges i uppdrag att tillsammans med Boverket hitta metoder för att genomföra kartläggningar av strukturell hemlöshet, som komplement till de individmätningar som nu görs. Gemensam data och ensade definitioner skulle underlätta för kommunens bostadsförsörjningsarbete och för att bättre kunna göra jämförelser med andra kommuner.

Uppsala kommun anser vidare att utredningen delvis blandar ihop vilka frågor som hanteras inom kommunens arbete inom plan- och bygglagen, och vilka frågor som hanteras inom lagen om kommunernas bostadsförsörjningsansvar. Sociala aspekter som trångboddhet, strukturell hemlöshet och brist på bostäder ska kommunen

hantera inom lagen om kommunernas bostadsförsörjningsansvar. Sociala aspekter med koppling till det fysiska rummet hanteras inom plan- och bygglagens ansvarsområde. Socialtjänstens kunskaper och medverkan i kommunens bostadsförsörjningsarbete är väsentlig och kan med fördel regleras genom tillägg, om socialtjänstens medverkan, i lagen om kommunernas bostadsförsörjningsansvar.

Kapitel 10 Planering av insatser

Uppsala kommun är positiv till förslaget betoning av planeringsansvaret. Genom ett tydligare fokus på planeringsansvaret förtydligas den framförhållning som behövs och att nämnderna ska fokusera på strategier för att kunna verkställa beslut även vid exempelvis anhopningar.

Uppsala kommun anser att förslaget att ta bort de särskilda avgifterna är ändamålsenligt. Resurserna som avgifterna belastar kan istället användas för att verkställa fler beslut i tid. Samtidigt kan tillsynsmyndigheter granska kommuners planering istället för att fokusera på det sista skedet i processen, vilket förhoppningsvis innebär att eventuella felaktigheter och brister i förberedelsearbeten kan rättas till i ett tidigt skede.

Uppsala kommun vill också framhålla att detta förslag även bör föras in i LSS, där planeringen är minst lika viktig och där samma argument beträffande den särskilda avgiften kan föras.

Förslaget att rapporteringen till Inspektionen för vård och omsorg (IVO) av icke verkställda beslut glesas ut från tre till sex månader är en förbättring för kommunen. Majoriteteten av alla beslut om bostad med särskild service verkställs inom 4 - 5 månader och trots det ska rapportering och ibland även yttrande på individnivå göras vilket innebär en omfattande administration.

Kap 13 Bemötande

Det är självklart att ett gott bemötande ska genomsyra hela socialtjänstens verksamhet och inte bara i myndighetsutövning, därför är det positivt att detta tydliggörs och blir krav i lag.

Uppsala kommun vill tillföra att ett gott bemötande innefattar ett särskilt hänsynstagande till funktionsnedsattas behov när det gäller tillgänglighet och förståelse av informationen. Att säkerställa att den enskilde får den information som tjänstepersonen lämnar den enskilde är en del i respektfullt bemötande.

Kapitel 14 En kunskapsbaserad socialtjänst

Utredningen föreslår att ett krav på att verksamheten ska bedrivas i överensstämmelse med vetenskap och beprövad erfarenhet införs i lagtexten tillsammans med krav på att kvaliteten i verksamheten systematiskt ska följas upp utvecklas och säkras. Det är en tydlig förstärkning mot idag och en viktig del i utredningens förslag.

En påtaglig farhåga är samtidigt att det ännu inte finns tillräcklig forskning eller kvalitetssäkrad kunskap att tillgå för att fullt ut kunna svara upp mot bestämmelsen. Andra invändningar kan handla om svårigheterna att bestämma orsakssamband inom socialtjänstområdet.

Uppsala kommun konstaterar att det finns många svårigheter med att mer systematiskt följa upp insatser inom socialtjänsten men också att behovet är stort att

utveckla det arbetet. Socialtjänsten behöver stöd i det arbetet. Utredningen föreslår att regeringen ser över behovet av en fungerande och effektiv kunskapsstyrning. Uppsala kommun instämmer med förslaget och ser ett behov av att det regionala stödet till kommunerna förstärks.

Kapitel 15 Nationell statistik

Uppsala kommun anser att förslaget om ett socialtjänstdataregister med uppgifter på individnivå kan leda till en ökad arbetsbörda på handläggarnivå. En annan risk är att det bidrar till en schablonisering av individuellt utformade insatser.

Med individbaserade uppgifter möjliggörs mer longitudinella studier och aggregerade studier kring insatser och utfall över tid. Samtidigt finns viss skepsis kring räckvidden för och tillförlitligheten i registerbaserade studier med data på individnivå grundade på standardiserat uppgiftslämnande om individer.

Kapitel 16 Insatser efter behovsprövning - bistånd

Uppsala kommun ser positivt på att bistånd för livsföring i övrigt och ekonomiskt bistånd regleras separat. Dock finns en risk för att skäliga levnadsförhållanden kommer att bli ett vidare begrepp där individen har rätt till mer omfattande stöd än vad som är i dagsläget och att det blir en större variation för olika individer. Som exempel kan tas att en person som varit frisk tidigare och tränat sju dagar per vecka kanske anser att detta är skäliga levnadsförhållanden efter en funktionsnedsättning. I dagsläget kan man då avslå insatsen till viss del med hänvisning till att det övergår skälig levnadsnivå då detta inte är något som genomsnittsbefolkningen gör.

Är tanken enbart att skilja på ekonomiskt bistånd och för sin livsföring i övrigt kan det ge en tydligare avgränsning på de olika formerna av bistånd men att innebörden är densamma så kan det vara befogat att byta begrepp men det måste tydliggöras att det inte innebär ökade befogenheter som i slutändan kan göra att det blir stora merkostnader.

Uppsala kommun har ett par synpunkter att lyfta fram gällande just dessa typer av bistånd. Ett förslag är att förstatliga normen. Ett förstatligande skulle underlätta administrationen för kommunerna och frigöra mer tid för socialt arbete. Normen är redan idag inte en bedömningsfråga utan fastställd utifrån antal personer i hushållet; antal vuxna (sammanboende eller ensamstående) och barn (barnens ålder) samt fastställda schablonkostnader för till exempel livsmedel, kläder och skor, fritid med mera. Eftersom det inte handlar om en bedömning när det gäller normen skulle denna del istället kunna hanteras av staten.

I övrigt bör normen även ses över. Normen för tidningar och tv-licens är inte lika aktuella idag som tidigare. Däremot är bredband något som hushåll idag generellt anses ha rätt till, enligt flera domar. Detta överensstämmer även med att samhället särskilt nu i snabb takt digitaliseras mer och mer. Därför bör exempelvis bredband ingå i normen vilket skulle underlätta handläggningen betydligt. En tydligare uppdelning mellan de kostnader som är tillfälliga (exempelvis glasögon, mediciner med mera) kan då ingå i bistånd för livsföring i övrigt medan normen ses över och innefattar samtliga områden som generellt sett alla hushåll idag anses ha behov av och rätt till i dagens samhälle. Uppsala kommun anser att en separat utredning om ekonomiskt bistånd behövs.

Kapitel 17 Insatser utan behovsprövning

Uppsala kommun ställer sig positiv till utformningen av utredningens förslag till insatser utan behovsprövning. Det måste finnas ett stort mått av frihet för kommunerna kring vilka insatser som kan bli aktuella och hur ett sådant system kan utformas. Det är också positivt att sådana insatser ska kunna dokumenteras eftersom det ger möjligheter till kvalitetsutveckling och innebär en större rättssäkerhet för den enskilde.

Kapitel 17.3

Utredningens förslag att insatser ska kunna ges utan föregående behovsprövning finns redan i nuvarande lagstiftning som en möjlighet när det gäller hjälp i hemmet inom äldreomsorgen. För vissa personer i omsorgsnämndens målgrupper, till exempel personer inom socialpsykiatri eller personer med psykisk funktionsnedsättning, kan det ibland finnas ett motstånd mot att ansöka om insatser. För att kunna nå dessa personer kan det vara positivt om insatser kan erbjudas initialt utan behovsprövning.

Dock innebär utredningens förslag en utvidgning eftersom det också innebär att plats i korttidsboende omfattas. Det senare tillägget ställer sig Uppsala kommun mycket tveksam till och menar att bedömningen av behovet av korttidsboende erfordrar dialog och samspel med såväl biståndsbedömare och ibland medicinska professioner för att bli optimalt.

Korttidsboende är samtidigt en begränsad resurs i de flesta kommuner. Tidigare erfarenheter inom äldreomsorgen i Uppsala kommun nämns i utredningen. Även med en ny bestämmelse, enligt utredningens förslag, bedömer kommunen att ett införande riskerar att bli volym- och kostnadsdrivande, åtminstone i ett kortare tidsperspektiv. Långsiktigt finns naturligtvis möjligheten att tidiga insatser kan verka förebyggande och skjuta upp mer omfattande hjälpbehov, beroende på utformningen i det enskilda fallet. Samtidigt är effekterna troligtvis svårbedömda med hänsyn till nuvarande dominerande bokslutsperspektiv (ett år). För att ett genomförande ska motiveras på bred front erfordras sannolikt att staten skjuter till särskilda stimulansmedel.

Kapitel 17.5

Utredningen föreslår vissa lättnader i skyldigheten att dokumentera i handläggning av ärenden. Att rådgivning undantas bedöms som positivt och gör sannolikt socialtjänsten mer publikt tillgänglig som samtalspartner för vägledning. Det minskar även arbetsbördan på handläggarna.

I konsekvens med förslaget att vissa insatser kan ges utan föregående behovsprövning, ges möjligheten för socialnämnden att också minska dokumentationskraven. Uppsala kommun bedömer det som positivt att möjligheten blir en option för nämnden att lokalt besluta om, beroende på hur utförandet hanteras, kopplat till såväl privata som offentliga utförare. Således en lokal förtroendefråga.

Krav på dokumentation kommer enligt förslaget kunna ställas även om det inte krävs ett biståndsbeslut vilket skulle kunna vara av stor vikt för kvalitetsutveckling och förbättringar samt rättssäkerhet för den enskilde. Förändringen gällande krav på dokumentation och möjlighet för kommunen att bestämma att enskildas förhållanden inte ska dokumenteras vid en insats skulle kunna innebära en förbättring. Det skulle kunna möjliggöra uppföljning mot individuella mål även för insatser som inte är biståndsbedömda.

Kapitel 17.7

Uppsala kommuns bedömning är att de verktyg som finns i nuvarande och föreslagen lagstiftning inte kommer att säkerställa kommunens rätt att ta del av de uppgifter som behövs för att förhindra oseriösa utförare eller privata verksamheter med bristfällig kompetens. Det krävs en sekretessbrytande bestämmelse som ger kommunen rätt till information om vem som erhåller öppna insatser i den privata verksamheten.

Med nuvarande regelverk har visst informationsutbyte kunnat ske med stöd av 10 kap 2 § OSL. Som förslaget är uppbyggt kommer den privata utföraren inte kunna hänvisa till denna lag eller till någon annan bestämmelse som bryter tystnadsplikten. För oseriösa utförare, som inte vill lämna dessa uppgifter, kommer det finnas stora möjligheter att undanhålla information från den ansvariga nämnden med hänvisning till regler om sekretess och tystnadsplikt.

Risken är således stor att kommuner inte kan utnyttja privata verksamheter för insatser utan behovsprövning, då kommunen inte kommer kunna kontrollera kvaliteten i insatserna eller att till exempel att de faktureringsuppgifter som den privata verksamheten angett är korrekta.

En ineffektiv kontroll riskerar att urholka välfärdssystemet och motverkar också kommunens möjligheter att förebygga de sociala problem som uppstår i kommuner där kriminella nätverk och välfärdsbrottslighet får fäste. Det hade därför, enligt Uppsala kommuns mening, varit önskvärt att utredningen även analyserat vilka kompletterande regler om informationsöverföring som kommuner behöver för att kunna utföra det välfärdsuppdrag som socialtjänsten innebär.

Uppsala kommun anser i övrigt att det vore av värde för den enskilde att det fanns en sekretessbrytande bestämmelse som gav kommunen rätt att kontrollera att utföraren dokumenterar i enlighet med de regler som finns även i ordinarie insatser. Bristfällig dokumentation kan leda till stor skada för den enskilde. I detta är det angeläget att sekretessgränserna mellan socialnämnder – inklusive nämnder som ansvarar för LSS-verksamhet – ges möjlighet till en sekretessbrytande bestämmelse motsvarande den som gäller för hälso- och sjukvårdsnämnder i 25 kap 11 § OSL.

Kap 18 Utformning av insatser till enskilda

Uppsala kommun ser det som positivt att den kvalitet som ingår i den värdegrund som har gällt inom äldreomsorgen nu kommer att omfatta alla enskilda. Omdispositionen i lagtexten som gäller kraven på olika insatsers utformning medför i huvudsak inga väsentliga skillnader mot tidigare vad det gäller insatser till äldre. Dock finns en skillnad när det gäller nuvarande bestämmelse kring möjligheten att välja och påverka insatsernas utformning.

I förslaget till den nya skrivningen omfattar valmöjligheten inte längre begreppet lättåtkomlig service, det vill säga att det erbjuder ett mer avgränsat sammanhang och tolkningsmöjlighet. I utredningen hänvisas till att lättåtkomlig service omfattas av begreppet stöd och hjälp. I den föreslagna paragrafen har formulering stöd och hjälp ersatts av begreppet insatser, men med avgränsningen ”i boendet”. Frågan är därför om det kan tolkas som att insatser som inte är förlagda till boendet inte heller omfattas, till exempel dagverksamhet eller insatser som avser sysselsättning.

I sammanhanget kan frågan också ställas om den mer frekventa användningen av begreppet insatser i det nya lagförslaget, riskerar en motsatt effekt; nämligen att göra stöd och hjälp mer abstrakt och mindre individuellt anpassad. Att det istället riskerar

att stärka en kultur med schabloniserade bedömningar och schabloniserade insatser. Centralt inom arbetet med IBIC (individens behov i centrum) har ju varit att lämna en kultur med färdigformulerade och avgränsade insatser, för att istället arbeta med metoder för att identifiera och beskriva varje individs unika behov. Kanske är också de äldre begreppen stöd och hjälp mer konkreta och användbara i handläggningen, än det än det mer abstrakta begreppet insatser.

Kapitel 19 Förtydligt barnrättsperspektiv

Utredningen beskriver en fungerande skolgång som en viktig skyddsfaktor mot sociala svårigheter. Socialtjänsten och skolan ska samarbeta om en fungerande skolgång för barn som är föremål för samhällsvård. Uppsala kommun ser ett behov av att lagstiftningen betonar att barn som är placerade i familjehem eller hem för vård eller boende (HVB) har rätt till en fungerande skolgång.

Utredningen föreslår vidare att socialnämnden ska ges möjlighet att samtala med ett barn vid en förhandsbedömning utan vårdnadshavarens samtycke. Det innebär en ökad befogenhet för socialtjänsten, men det är svårt att läsa in att det kan ge en ökad rätt för barnet.

Om vårdnadshavaren inte ger socialtjänsten möjlighet att samtala med barnet så framstår det som en bättre väg att gå att inleda en utredning för att tydliggöra myndighetsutövningen. En förhandsbedömning är enbart en bedömning av om en utredning ska inledas och ska inte vara en mindre utredning. Det påpekas också av utredningen som också lyfter svårigheterna med att samtala med barn utan vårdnadshavarens medgivande.

Barnet kan hamna i en lojalitetskonflikt med föräldrarna och socialtjänsten behöver kunna bedöma om samtalet kan göra skada för barnet. Uppsala kommun anser att det är viktigt att socialtjänsten arbetar med barnets bästa i fokus och att barnet ges möjlighet till delaktighet och att framföra sina åsikter. Men för att inte skapa en otydlighet i myndighetens agerande så bör barnets synpunkter inhämtas inom ramen för en utredning om det sker utan vårdnadshavarens tillåtelse.

Kap 20 Regleringen av äldreomsorgen

I utredningens uppdrag har ingått att analysera behovet av en särlagstiftning för äldreomsorgen. Utredningen stannar dock vid att analysen kräver ett fortsatt utredningsarbete, där även möjligheten särreglera lagstiftning som berör äldre på hälso- och sjukvårdsområdet beaktas. I betänkandet föreslås ingen ny särskild reglering för äldreomsorgen. Utredningen lämnar i detta avseende sitt betänkande vid en tidpunkt då det blivit tydligt att äldreomsorg och äldreomsorg behöver en annan prioritering och reglering än för närvarande.

Inte minst har samverkansproblem, professionella och resursbrister blivit uppenbara under pandemins genomslag i Sverige. Den rapport som Inspektionen för vård och omsorg nyligen lämnade kring allvarliga missförhållanden, vad det gäller hälso- och sjukvården för äldre vid särskilda boenden, har ytterligare skärpt behovet av en översyn.

Omsorgsnämnden menar dock att det är bra att inte en särreglering av äldreomsorgen har gjorts eftersom det i så fall kan innebära gränsdragningsproblematik och bedömningar av när en person omfattas av den lagstiftningen och när en person omfattas av socialtjänstlagen. Personer med

funktionsnedsättning drabbas ofta av åldersrelaterade sjukdomar tidigare än befolkningen i stort vilket innebär att de behöver samma stöd som en betydligt äldre person. Det gäller såväl personer som tillhör LSS målgrupp som personer med andra funktionsnedsättningar. Det finns en fara för att en speciell äldreomsorgslag ökar risken för att människor hamnar mellan stolarna, ökar segregationen och ojämlikheten inom välfärden. Om regeringen väljer att inrätta en ny äldre lag så ska ovanstående aspekter beaktas i det arbetet för att inte skapa ojämlikhet.

Kapitel 22 Ansvarsfördelning

Utredningens förslag till omformulering av bestämmelserna kring ansvarsfördelning mellan kommunerna medför, om än inte någon förändring av rättsläget, dock ett förtydligande av bosättningskommunens ansvar för insatser enligt SoL vilket Uppsala kommun ser positivt.

Dock finns i lagförslaget en otydlighet när det gäller vistelsekommunens ansvar vid en tillfällig vistelse i kommunen. Det är viktigt att den ordning som råder idag inte förändras när det gäller tillfällig vistelse i en kommun. Ansvaret för insatser utöver akuta insatser vid en oklarhet om ansvarig kommun bör inte förändras mot den ordning som är idag.

Kapitel 23 SoL i förhållande till annan lagstiftning

Uppsala kommun är positiv till att förhållandet mellan socialtjänstlagen och annan lagstiftning klargörs – exempelvis vad gäller innebörden av nuvarande 11 kap 8 § SoL om relationen till särskilda bestämmelser i förvaltningslagen.

När det gäller den särskilda bestämmelse som avser ändring av gynnande beslut är Uppsala kommun mycket positiv till att en sådan bestämmelse införs. Begreppet ”fortlöpande” behöver dock förtydligas i sammanhanget. Ett beslut om hemtjänst som verkställs löpande hos en enskild under flera år torde exempelvis kunna sägas vara ett fortlöpande beslut trots att det är begränsat i tid. Om endast tillsvidarebeslut ska omfattas av paragrafens lydelse bör den således formuleras om. Uppsala kommun anser däremot lämpligt och önskvärt att omprövningsbestämmelsen omfattade även tidsbestämda beslut.

Socialnämnderna bör kunna meddela ett beslut som i och för sig är tidsbegränsat, men där möjligheten till omprövning vid ändrade förhållanden finns. Uppsala kommun menar att syftet med omprövningsregeln – att kunna vara en ventil för beslut där det med tiden framstår som oskäligt att låta myndigheten vara bunden vid beslutet – även motiverar att andra beslut än de som är obegränsade i tid bör omfattas. Den nuvarande utformningen av bestämmelsen får sannolikt till följd att kommunen istället kommer skriva in förbehåll i besluten, vilket riskerar att bli otydligare för den enskilde. Risken är även att det utvecklas olika praxis inom olika kommuner eller till och med hos olika nämnder inom samma kommun, där återkallelseförbehåll skrivs in i besluten med varierade formuleringar, vilket påverkar både förutsebarheten och rättssäkerheten för den enskilde. För att skapa en enhetlig syn på när ett gynnande beslut kan ändras bör bestämmelsen omfatta samtliga beslut, oavsett tidslängd. För beslut som endast löper kortare tid eller som avser ett specifikt avgränsat bistånd kommer bestämmelsen inte kunna tillämpas i praktiken, eftersom kravet på väsentligt ändrade förhållanden kvarstår, men genom att låta den gälla för samtliga beslut

skapas en tydligare ventil för ändring av gynnande beslut. Det avgörande rekvisitet för undantagets tillämplighet kommer istället att vara väsentlighetsrekvisitet.

Uppsala kommun ser risker med att de ändrade förhållandena ska vara hänförliga till den enskilde vad gäller möjligheterna att ompröva ett gynnande beslut. Formuleringen kan vara för snäv och kan orsaka tolkningssvårigheter och oförutsedda effekter. Om en enskild exempelvis har beviljats bostadssocialt kontrakt tills vidare under en period då det var ont om bostäder i kommunen så bör ett sådant beslut kunna omprövas om det senare visar sig att det finns en överkapacitet bland hyreslägenheter och den enskilde skulle kunna få ett eget hyreskontrakt i det allmänna beståndet. Det kan också uppstå diskussioner kring vad som anses vara hänförligt till den enskilde själv – ska till exempel upptäckten av nya hjälpmedel eller medicinska behandlingar räknas in som sådana förhållanden som ger rätt att ändra ett gynnande beslut?

Uppsala kommun anser även att det hade varit önskvärt med en bestämmelse som reglerar möjligheten att ompröva ett gynnande beslut med hänvisning till extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap. Under pandemier eller andra allvarliga samhällsstörningar bör det finnas möjligheter för kommunen att avbryta en verkställighet – till exempel för att det skett ett utbrott av smitta i verksamheten eller för att det inte finns tillgänglig personal som kan driva verksamheten. Med detta skulle kommunerna få ett tydligare mandat att i krissituationer göra de prioriteringar som krävs för att säkerställa kommunmedborgarnas liv och hälsa. En sådan prioritering kräver dock en rätt att tillfälligt ompröva den enskildes rätt till insatsen.

Uppsala kommun anser att den föreslagna övergångsbestämmelsen angående att ändra ett gynnande beslut innebär en onödig inskränkning av förbehållet och riskerar få orimliga konsekvenser. Den nya förvaltningslagen trädde i kraft 1 juli 2018. Det är för närvarande oklart om tidigare praxis kring ändring av gynnande beslut där väsentlig ändring skett är tillämplig. Om högsta förvaltningsdomstolen kommer fram till att den nya förvaltningslagen innebär att tidigare praxis angående väsentligt ändrade förhållanden inte står fast innebär det att beslut som fattas före respektive efter den nya socialtjänstlagens ikraftträdande kommer att hanteras på olika sätt. En begränsad rätt till omprövning kan också leda till att kommuner väljer att formulera egna förbehåll alternativt att sätta korta tidsgränser på sina beslut för att aktivt kunna följa upp och justera beslutets innehåll.

Kapitel 24 Handläggning och dokumentation

Uppsala kommun delar bilden av en succesivt ökad administrativ börda inom socialtjänsten. Den administrativa bördan generas dock inte enbart av Socialstyrelsens föreskrifter och rekommendationer kring handläggning, social dokumentation och bedömningsmetoder. Efterfrågan på mätbara uppgifter och statistik, inte minst från nationell nivå, utgör ytterligare en påverkansfaktor som behöver uppmärksammas i det uppdrag som utredningen föreslår till Socialstyrelsen.

Kapitel 26 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

Utredningen föreslår att tidpunkten för den nya lagstiftningens ikraftträdande bör vara 1 januari 2023. Eftersom utredningen inte slutfört ett centralt syfte med översynen, nämligen att utreda behovet av en särlagstiftning för äldre personer, anser Uppsala kommun det motiverat att tidpunkten för ett ikraftträdande flyttas fram i tiden till en tidpunkt då även frågan om behovet av en särlagstiftning för äldre slutligt besvarats.

Insatser till äldre personer utgör en betydande del av socialtjänstens verksamhet och det framstår därför som kortsiktigt att lämna frågan om en särlagstiftning obesvarad, samtidigt som betydande förändringar görs jämfört med den nuvarande regleringen. Med utredningens förslag får målgruppen äldre personer en avsevärt svagare och otydligare reglering, vilket är den rakt motsatta effekten jämfört med en särreglering. Risken är också överhängande för återkommande och kanske än större revideringar, om den slutliga analysen utmynnar i att det finns behov av en särlagstiftning för äldre.

Kapitel 27 Konsekvenser av förslagen

Uppsala kommun gör bedömningen att flera av utredningens förslag kan leda till ökade kostnader för kommunerna åtminstone initialt. För att utveckla arbetet i flera av de satsningar som utredningen föreslår så behöver socialtjänsten stöd med att utveckla arbetssätt och metoder. Uppsala kommun ser positivt på utredningens förslag om en överenskommelse mellan regeringen och Sveriges kommuner och regioner (SKR) om stöd till kommunerna i utvecklingsarbetet för en hållbar socialtjänst.

Enligt vad Uppsala kommun erfarit finns kopplingar mellan förenklat beslutsfattande inom hemtjänsten och volymökningar, och därmed ökade kostnader för nämnden. Samtidigt menar utredningen att socialnämnden har stora möjligheter att styra utbudet av insatser och även avgifter så att önskade effekter (som överkonsumtion) motverkas. Tolkningen blir här att utredningen medger en risk för volym och kostnadsökningar för kommunerna vid införandet av insatser utan behovsprövning, men att kommunen själv avgör och att det med regler kring omfattning och avgiftssättning är möjligt att motverka överkonsumtion.

Övrigt – områden som saknas i utredningen

Uppsala kommun hade gärna sett att utredningens förslag hade gått längre i vissa avseenden.

Insatser till personer med nedsatt beslutsförmåga

Det saknas för närvarande tydlig reglering för vad som gäller när den enskilde saknar beslutsförmåga att själv ansöka om insatser eller att samtycka till beviljade insatser. Det hade varit önskvärt att en ny socialtjänstlag också tog höjd för de svårigheter som finns för de brukare som förlorat, eller aldrig haft, beslutsförmågan. Det förekommer att enskilda far illa och att kommunen saknar möjligheter att hjälpa en brukare på grund av att det inte går att inhämta erforderliga samtycken för att till exempel kunna verkställa en flytt till ett särskilt boende, trots att alla runt brukaren ser att det är den enda lösningen som kan tillgodose den enskildes behov och som kan hindra brukaren från allvarlig skada.

Välfärdsteknik

Uppsala kommun önskar också att förslaget om lag om socialtjänstdataregister utökas med bestämmelser som syftar till att säkerställa den digitalisering som kommunerna står inför. Det är idag oklart i vilka fall digitala lösningar kan tillhandahållas och i vilken mån personuppgiftsbehandling i välfärdstekniska lösningar är tillåten.

Registerkontroller

Uppsala kommun efterfrågar tydligare regler för registerkontroller av familjehem. Kontroller av belastningsregister bör tillåtas inte endast inom ramen för utredningen av ett familjehems lämplighet utan även under en löpande placering som en del av uppföljningen. Detta kräver dock ytterligare lagstöd.

Krav på individer med försörjningsstöd

Möjligheten att ställa krav på individer som har försörjningsstöd nämns inte särskilt i denna utredning. När det är svårt att ställa krav eller otydligt hur långtgående och när krav kan ställas på motprestation för att få försörjningsstöd försvåras arbetet med att få ut individer i egen försörjning. Även innebörden och vikten av individens eget ansvar för att lösa sin situation riskerar att urholkas. Det försvåras för handläggare inom försörjningsstöd att arbeta med förändring hos personer som exempelvis lider av missbruksproblematik när det inte går att ställa krav på att personen ska gå i behandling för att få försörjningsstöd.

När det gäller personer med en missbruksproblematik som inte medverkar i en förändringsplanering finns ingen mellankategori; antingen är det frivilligt att ta emot och delta i insatser, eller så handlar det om tvångsåtgärder i form av lagen om vård av unga (LVU) eller lagen om vård av missbrukare (LVM). Uppsala kommun ser därför att det vore önskvärt att möjligheterna att ställa krav på motprestation för att få försörjningsstöd förtydligas i lagen. Mot bakgrund av en kunskapsbaserad och lärande socialtjänst med förbättrade uppföljningsmöjligheter skulle sådana krav självklart kopplas till vilka insatser som ger påvisat resultat.

Statliga ersättningar

Uppsala kommun har på senare år sett en ökning av personer hos försörjningsstöd som är arbetslösa och inte har något hinder för att ta ett arbete och ingen social problematik, men även en ökning av personer som är sjukskrivna. Kommunens hållning är att dessa personer inte ska finnas hos försörjningsstöd. Dessa individer ska kunna försörja sig på de statliga ersättningar som finns. Exempelvis nyanlända inom etableringen: tanken med etableringsreformen när Arbetsförmedlingen övertog ansvaret för nyanlända med flyktning eller asylskäl var att denna målgrupp inte skulle komma rakt in i försörjningsstöd och socialtjänst.

Samtidigt har etableringsersättningen legat kvar på samma nivå som när reformen infördes i december 2010. Det är nu tio år sedan och samtidigt som till exempel normen för försörjningsstöd och andra typer av ersättningar får en uppräknig varje år har etableringsersättningen inte fått detta. En växande andel av nyanlända personer med etableringsersättning klarar inte sin livsföring på endast denna ersättning utan behöver kompletterande försörjningsstöd redan under sin första tid efter uppehållstillstånd samtidigt som de deltar i etableringsprogrammet hos Arbetsförmedlingen.

Om arbetslösa, sjukskrivna och nyanlända klarade sin livsföring på de statliga ersättningarna utan att behöva söka försörjningsstöd skulle det minska antalet klienter och socialsekreterarna skulle kunna fokusera sina resurser på att arbeta med det sociala arbetet som är centralt inom socialtjänsten.

Nu går mycket tid och resurser åt till att arbeta med personer där den egentliga tanken även från statens sida varit att de ska kunna försörja sig på den statliga ersättning som finns tillgänglig.

Uppföljning av IVO

Uppsala kommun anser också att en tätare och mer strukturerad uppföljning behövs från IVO i hur Socialstyrelsens riktlinjer följs. Kommuner verkar arbeta väldigt olika vilket dels kan leda till förvirring och riskera rättssäkerheten hos individen beroende på var i landet hen bor, men det bidrar också till en snedfördelning kommuner emellan, där vissa kommuner får ta ett större ansvar än andra när en del är något mer generösa i sina bedömningar och andra gör betydligt striktare bedömningar. Detta kan leda till att personer flyttar mellan till en mer generös kommun, vilket snedfördelar kostnaderna kommuner emellan.

Erik Pelling

Ordförande

Lars Niska

Sekreterare