



PM 2009:160 RVII (Dnr 001-1335/2009)

Ingen får vara Svarte Petter - Tydligare ansvarsfördelning inom socialtjänsten (SOU 2009:38)

Remiss från Socialdepartementet

Borgarrådsberedningen föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande

Som svar på remissen "Ingen får vara Svarte Petter - Tydligare ansvarsfördelning inom socialtjänsten (SOU 2009:38)" återopas vad som anförs i denna promemoria

Föredragande borgarrådet Ulf KristerSSon anför följande.

Ärendet

Vistelseutredningen har haft i uppdrag att utreda hur vistelsebegreppet enligt Socialtjänstlagen (SoL) ska kunna förtydligas. Enligt uppdraget från regeringen finns det ett behov av en tydligare ansvarsfördelning mellan kommunerna för vissa grupper. Det råder ofta olika uppfattningar mellan kommuner om hur vistelsebegreppet i SoL ska tolkas och den enskildes rättssäkerhet åsidosätts när kommuner inte kommer överens om vilken kommun som ska ha ansvaret för insatserna som personen ansöker om. Utredningen konstaterar att kommunerna ofta fokuserar på ansvaret för kostnader istället för den enskildes hjälpbehov. Det rör sig om personer med ett stort hjälpbehov som ingen kommun vill ta ett långsiktigt ansvar för och dessa personer riskerar att hamna mellan stolarna, att bli "Svarte Petter" i ett utdraget spel mellan kommunerna.

Beredning

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret, socialtjänst- och arbetsmarknadsnämnden och äldrenämnden. Äldrenämnden har ej inkommit med svar. Äldreförvaltningen har inkommit med ett kontorsyttrande.

Stadsledningskontoret anser att utredningens förslag behöver kompletteras med en tydligare definition av begreppet hemlöshet eftersom det har en central betydelse för ansvarsbedömningarna.

Socialtjänst- och arbetsmarknadsnämnden anser att när det gäller ansvaret för personer som har evakuerats till Sverige på grund av krig, konflikter eller naturkatastrofer och inte har sin hemvist här är kostnaderna för insatser till dessa personer ett nationellt ansvar.

Äldreförvaltningen anser att vistelsekommunens ansvar bör begränsas till att omfatta akuta stöd- och hjälpinsatser.

Mina synpunkter

Det är viktigt att ansvarsfördelningen mellan kommuner blir tydlig och min bedömning är att utredningens förslag till lagförändringar kommer att bidra till detta. Där-
emot krävs ett förtydligande av begreppet hemlöshet eftersom det har en central be-
tydelse för ansvarsbedömningarna. Även de bedömningsgrunder som anges för pröv-
ning av vilken kommun som en hemlös person anses ha starkast anknytning till är
delvis tveksamma. En enskilds familj eller anhörig behöver inte per automatik vara
ett skäl till anknytning. Här tar utredningen inte heller hänsyn till storstadskommu-
nens särskilda problem. Till Stockholm kommer många hemlösa som väljer att stan-
na i Stockholm utan att acceptera bistånd till hemresa. I och med de föreslagna för-
ändringarna kommer kostnaderna sannolikt att öka för storstadskommunerna vilket i
sin tur strider mot finansieringsprincipen. Om regelförändringen innebär en omför-
delning inom kommunkollektivet bör detta kompenseras genom en justering i utjäm-
ningssystemet. När det gäller vistelsekommunens begränsade ansvar bör en framtida
lagtext fokusera på huruvida en person *kan* återvända till hemkommunen eller inte
snarare än betona den enskildes vilja, även om det naturligtvis inte går att tvinga
någon att åka hem. Jag anser även att kriterierna för och tidsaspekten över när en
kommun övergår från att vara vistelsekommun till bosättningskommun behöver tyd-
liggöras.

Det är av avgörande betydelse att inte redan etablerade kontakter med den ur-
sprungliga socialtjänsten avbryts och att behandling och bedömning m.m. börjas om
igen.

När det gäller personer som evakuerats till Sverige på grund av krig, konflikt eller
naturkatastrof och inte har sin hemvist här bör insatserna för dessa vara ett nationellt
ansvar.

Utredningen har inte heller i tillräcklig utsträckning belyst de problem som kan
uppträda när ett barn placerats i familjehem i en annan kommun och det uppträda behov
av LSS-insatser. Dessa ska då prövas mot barnets bosättningskommun vilket medför
tvister mellan stadens familjevårdsenheter och den kommun som barnet är placerat i.
I vissa fall uppträda även tvister när det gäller särskilt stöd i skolan för familjehemsp-
lacerade barn och ungdomar. Risken är att dessa barn blir särbehandlade och betrak-
tade som en kostnad utifrån sin situation som familjehemsplacerade, varför det är
olyckligt att utredningen inte tar ställning för att den placerande kommunen även har
ansvar för insatser enligt LSS.

Avslutningsvis måste det finnas en direkt koppling mellan beslut och betalnings-
ansvar. Betalningsansvaret ska endast kunna åläggas den kommun som fattar beslut i
ärendet.

Jag föreslår att borgarrådsberedningen föreslår att kommunstyrelsen beslutar föl-
jande

Som svar på remissen "Ingen får vara Svarte Petter - Tydligare ansvarsfördelning
inom socialtjänsten (SOU 2009:38)" återopas vad som anförs i denna promemo-
ria

Stockholm den 17 september 2009

ULF KRISTERSSON

Bilaga

Ingen får vara Svarte Petter – Tydligare ansvarsfördelning inom socialtjänsten
SOU 2009:38, sammanfattning

Borgarrådsberedningen tillstyrker föredragande borgarrådets förslag.

ÄRENDET

Vistelseutredningen har haft i uppdrag att utreda hur vistelsebegreppet enligt Socialtjänstlagen (SoL) ska kunna förtydligas. Enligt uppdraget från regeringen finns det ett behov av en tydligare ansvarsfördelning mellan kommunerna för vissa grupper. Det råder ofta olika uppfattningar mellan kommuner om hur vistelsebegreppet i SoL ska tolkas och den enskildes rättsäkerhet åsidosätts när kommuner inte kommer överens om vilken kommun som ska ha ansvaret för insatserna som personen ansöker om. Utredningen konstaterar att kommunerna ofta fokuserar på ansvaret för kostnader istället för den enskildes hjälpbehov. Det rör sig om personer med ett stort hjälpbehov som ingen kommun vill ta ett långsiktigt ansvar för och dessa personer riskerar att hamna mellan stolarna, att bli ”Svarte Petter” i ett utdraget spel mellan kommunerna.

BEREDNING

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret, socialtjänst- och arbetsmarknadsnämnden och äldre- och våldshälsöknämnden. Äldre- och våldshälsöknämnden har inte inkommit med svar. Äldreförvaltningen har inkommit med ett kontorsyttrande.

Stadsledningskontoret

Stadsledningskontorets tjänsteutlåtande daterat den 10 september 2009 har i huvudsak följande lydelse.

Stadsledningskontoret anser att det är viktigt att ansvarsfördelningen mellan kommuner blir tydlig och bedömer att utredningens förslag till förändringar i lagstiftningen kommer att bidra till ett sådant förtydligande. Det är positivt att alla bestämmelser om ärendansvar förs in i ett särskilt kapitel i socialtjänstlagen samt att det införs ett tydligt regelsystem för att avgöra tvister mellan kommuner. Det är bra att Socialstyrelsens beslut ska kunna överklagas i förvaltningsdomstol, det är dock viktigt att beslut fattas skyndsamt så att inte enskilda individer drabbas på ett negativt sätt och inte får sina behov tillgodosedda innan tvisten är löst.

Stadsledningskontoret anser att utredningens förslag behöver kompletteras med en tydligare definition av begreppet hemlöshet eftersom det har en central betydelse för ansvarsbedömningarna. Vidare anser stadsledningskontoret att de bedömningsgrunder som anges för prövningen av vilken kommun som en hemlös person anses ha starkast anknytning (så kallad bosättningskommun) till delvis är tveksamma. Till exempel behöver inte den enskildes familj eller anhörig vara ett skäl till anknytning. Det är också nödvändigt att tydligare klarlägga kriterierna för och tidsaspekter över när en vistelsekommun övergår till bosättningskommun. Förslaget som gäller stöd och hjälpbehov som uppkommer i annan kommun än bosättningskommunen behöver förtydligas med vilka insatser som är av akut art.

I utredningens konsekvensbeskrivning konstateras att föreslagna förändringar inte innebär ökade kostnader för kommunkollektivet som helhet utan endast medför en viss omfördelning. Stadsledningskontoret anser att utredningen inte tillräckligt belyst de specifika problemen som en storstadskommun som Stockholm har. För Stockholms och övriga storstadskommuners del kommer kostnaderna med all sannolikhet att öka genom de föreslagna regeländringarna. Till exempel har storstäder många personer som är hemlösa som väljer att stanna och som inte accepterar ett bistånd till hemresa. I utredningen står det att ”Om den enskilde inte kan eller vill återvända omedelbart, har vistelsekommunen kvar ansvaret för akuta stöd- och hjälpinsatser så länge den hjälpsökande befinner sig i kommunen”.

Utredningen föreslår att vistelsekommunen ska ansvara för stöd- och hjälpinsatser till en

person som avser vistas i kommunen för en begränsad tid och till följd av hög ålder, funktionsnedsättning eller allvarlig sjukdom har behov av sådana insatser för att kunna genomföra vistelsen. Ett vanligt exempel på insatser är hemtjänst till äldre då de vistas i sitt sommarhus. Stadsledningskontoret anser att det är vistelsekommunen som ska ansvara för beslut och insatser som avser hemtjänst. Det kommer dock att vara svårt vistelsekommunen att beräkna detta behov av omsorg eftersom det inte kan baseras behovet på populationens ålder.

En kommun får ingen ersättning för ansvaret för personer som evakueras till Sverige på grund av krig, konflikter eller naturkatastrofer. Stadsledningskontoret anser att kostnaden för insatser till dessa personer är ett nationellt ansvar. Ansvaret och kostnaden för det akuta omhändertagandet hamnar på den kommun som först har tagit emot personerna och en process där kommunen ska ansöka hos Länsstyrelsen kräver resurser och tar tid, vilket riskerar att skapa onödigt besvär och lidande för de drabbade personerna. Att Länsstyrelsen beslutar i dessa frågor kan även strida mot det kommunala självstyret. Förslaget strider enligt stadsledningskontoret mot finansieringsprincipen, varför frågan om hur förslaget påverkar storstadskommunerna måste utredas vidare. Om en omfördelning sker inom kommunkollektivet bör en kompensation ske genom justering i utjämningssystemet.

Stadsledningskontoret föreslår att kommunstyrelsen beslutar att som svar på remissen ”Ingen får vara Svarte Petter – Tydligare ansvarsfördelning inom socialtjänsten” (SOU 2009:38) hänvisar till vad som sagts i stadsledningskontorets tjänsteutlåtande.

Socialtjänst- och arbetsmarknadsnämnden

Socialtjänst- och arbetsmarknadsnämnden beslutade vid sitt sammanträde den 27 augusti 2009 att förvaltningens tjänsteutlåtande utgör svar på remissen.

Socialtjänst- och arbetsmarknadsförvaltningens tjänsteutlåtande daterat den 7 juli 2009 har i huvudsak följande lydelse.

Förvaltningen lämnar synpunkter inom de områden som är relevanta avseende främst individ- och familjeomsorgens verksamheter. Förvaltningen stödjer huvudsakligen utredningens förslag och delar utredningens ställningstagande att vistelsebegreppet ska vara kvar som huvudprincip. Förvaltningen anser att det är bra att alla bestämmelser om ärendeansvar förs in i ett särskilt kapitel i Socialtjänstlagen. Förslagen tydliggör vilken kommun som har ansvaret för ett ärende. Särskilt bra är det att det införs ett tydligt regelsystem för att avgöra tvister mellan kommuner och en tydlig reglering av hur en överflyttning av ett pågående ärende mellan kommuner ska gå till. Utredningen föreslår att Socialstyrelsens beslut ska vara kunna överklagas i förvaltningsdomstol. Det är positivt att detta regleras men det är viktigt att man är uppmärksam på risken att den enskilde endast får tillgång till akuta insatser i avvaktan på att ärendeansvaret avgörs slutgiltigt.

När det gäller ansvaret för personer som evakueras till Sverige på grund av krig, konflikter eller naturkatastrofer och inte har sin hemvist här anser förvaltningen att kostnaden för insatser till dessa personer bör vara ett nationellt ansvar. I praktiken är det inte till så stor hjälp att kommunen som först tar emot de evakuerade kan begära hos länsstyrelsen att andra kommuner ska lämna bistånd. Ansvaret och kostnaden för det akuta omhändertagandet hamnar i vilket fall på den kommun som först har tagit emot personerna och en process där kommunen ska ansöka hos länsstyrelsen kräver resurser och tar tid vilket riskerar att skapa onödigt besvär och lidande för de drabbade individerna.

Förvaltningen anser vidare att utredningen inte tillräckligt har belyst de svårigheter som det sammanhållna vårdansvaret enligt 16 kap 2 § SoL medför, särskilt vad gäller insatser enligt LSS. Enligt en dom i Regeringsrätten (Mål nr 3932-05) den 22 november 2007 har den kommun som är bosättningskommun ansvaret för att pröva rätten till insatser enligt LSS. Detta innebär att om en kommun placerat ett barn eller en ungdom i familjehem i en annan kommun och det senare uppstår ett behov av LSS-insatser ska dessa prövas av barnets bo-

sättningskommun (Socialstyrelsens meddelandeblad mars 2008). Dock uppstår ofta tvister mellan stadens familjevårdsenheter och de kommuner som barn är placerade i när det gäller dessa frågor. Även när det gäller frågor om särskilt stöd i skolan för familjehemsplacerade barn och ungdomar uppstår svårlösta tvister vilket inte utredningen tillräckligt har belyst. Förvaltningen anser att det finns en risk att familjehemsplacerade barn inte behandlas som likställda medborgare i den kommun de bor i utan blir särbehandlade och blir sedda som en kostnad endast utifrån sin situation som familjehemsplacerade. I LSS-kommitténs betänkande (SOU 2008:77) föreslås att ett tillägg ska göras i 16 kap 2 § SoL om att den placerande kommunen även har ansvar för insatser enligt LSS vilket inte föreliggande utredning om vistelsebegreppet nämner eller tar ställning till.

Det är viktigt med samordning av insatser från flera huvudmän för personer som är i behov av sådana. Landstingen följer folkbokföringsprincipen vilket kan medföra problem i samverkan avseende gemensam vårdplanering och liknande. Kommuner och landsting måste ha bra rutiner för samverkan så att dessa personer får tillgång till relevanta insatser där de bor. Det är samtidigt angeläget att socialtjänsten aktivt medverkar till att klienter blir folkbokförda i bosättningskommunen.

Utredningens förslag när det gäller ett stöd eller hjälpbehov som uppkommit i en annan kommun än bosättningskommunen innebär ett nödvändigt förtydligande av (den tillfälliga) vistelsekommunens ansvar men innebär ingen skillnad i den praxis som tillämpas i Stockholms stad vad gäller att ge akuta stöd och hjälpinsatser, t.ex. i form av hemresa, plats på härbärge osv. Dock anser förvaltningen att utredningen inte tillräckligt belyser de specifika problem som en storstadskommun har. Stockholm drar till sig många hemlösa som väljer att stanna i Stockholm och som inte accepterar ett bistånd till hemresa. Utredningen uttrycker (s.66) under avsnittet om vistelsekommunens begränsade ansvar ”Om den enskilde inte kan eller vill återvända omedelbart, har vistelsekommunen kvar ansvaret för akuta stöd- och hjälpinsatser så länge den hjälpsökande befinner sig i kommunen.” För den framtida tolkningen av en eventuellt ny lagtext är det olyckligt med alltför stor betoning på den enskildes vilja, även om det naturligtvis inte går att tvinga någon att resa hem.

Utredningen föreslår en ny bestämmelse i SoL med innebörden att den kommun som tidigare har beslutat om insatser ska ha behörighet att besluta om ytterligare insatser även om den enskilde inte längre vistas i kommunen. Det är förvaltningens uppfattning att detta avsnitt borde förtydligas, vad gäller tidsaspekter, vistelseort och i vilka situationer bestämmelsen ska tillämpas. Det framstår som fortsatt oklart vilken kommun som har ansvaret.

När det gäller personer som har varit utsatta för våld, hot eller trakasserier instämmer förvaltningen i utredningens förslag att dessa personer bör få ansöka om hjälp och stödåtgärder i inflyttningskommunen. Detta förutsätter samverkan mellan kommunerna och fråntar inte den ursprungliga bosättningskommunen dess ansvar för att följa ärendet tills inflyttningskommunen har tagit över hela ansvaret.

Äldreförvaltningen

Äldreförvaltningens kontorsyttrande daterat den 14 augusti 2009 har i huvudsak följande lydelse.

Förvaltningen stödjer i huvudsak utredningens förslag och ställningstaganden. Enligt förvaltningens uppfattning tydliggör många av förslagen ansvarsfördelningen mellan kommunerna och minskar utrymmet för olika tolkningar av lagstiftningen. Det är också en fördel att samtliga bestämmelser som rör ärendansvar samlas i ett särskilt kapitel i Socialtjänstlagen. Vidare delar förvaltningen utredningens förslag om att vistelsebegreppet ska finnas kvar som huvudprincip samt bedömningen att vistelsebegreppet behöver förtydligas i lagstiftningen. Det är också äldreförvaltningens uppfattning att vistelsekommunens ansvar bör begränsas till att omfatta akuta stöd- och hjälpinsatser.

Vistelsekommunens ansvar i vissa fall

Vem som ska ansvara och betala för hemtjänst under semestervistelse i annan kommun är en ständigt återkommande tvistefråga mellan olika kommuner. Utredningen för ett grundligt resonemang kring för- och nackdelar med olika lösningar på denna fråga. Även om det finns många skäl till att, som utredningen föreslår, göra ett undantag från vistelsekommunens ansvarsbegränsning i vissa fall, går det inte att bortse från att förslaget inverkar på ambitionen att tydliggöra ansvarsfördelningen mellan kommunerna i lagstiftningen. Det är också viktigt att beakta den enskildes perspektiv i sammanhanget. Som framgår i betänkandet skulle det öppna för en vidare tillämpning av LOV om den enskilde skulle kunna ”ta med sig” bosättningskommunens beslut om stöd- och hjälpinsatser vid planerade vistelser under en begränsad tid på annan ort. Det skulle också underlätta för den enskilde om de slapp ansöka om stöd- och hjälpinsatser i flera kommuner. Med ansökan följer ju också ytterligare ett utredningsförfarande av den enskilde behov, inkomstutredning osv., vilket sannolikt kan upplevas både byråkratiskt och betungande för den enskilde.

Alternativet att ålägga bosättningskommunen ärendeansvaret vid planerade tillfälliga vistelser i annan kommun skulle, enligt förvaltningens uppfattning, vara möjligt om vistelsekommunen samtidigt åläggs en skyldighet att bistå bosättningskommunen med verkställighet av beslut i dessa fall. Även om detta skulle öppna för en vidare tillämpning av LOV måste det vara säkerställt att den enskilde alltid kan få sina behov tillgodosedda även om det inte finns privata utförare att tillgå. En förutsättning skulle i dessa fall vara att den enskilde redan har ett aktuellt beslut om hemtjänstinsatser i bosättningskommunen och att det sker en kommunikering mellan de båda kommuner i god tid innan beslutet ska verkställas. För att lösa de problem som kan uppstå om det behöver göras en omprövning av den enskildes behov på plats, måste vistelsekommunen dessutom åläggas en skyldighet att bistå bosättningskommunen med utredningsunderlag och eventuell uppföljning. Det arbete som bedrivs av Socialstyrelsen med att skapa en nationell enhetlig terminologi och en modell för att beskriva äldres behov och insatser kan sannolikt komma att underlätta för ett sådant samarbete mellan olika kommuner. Också ansvarsfrågan när det gäller Lex Sarah-anmälningar borde gå att reglera på liknande sätt som den regleras mellan kommuner och privata utförare.

Betalningsansvar för hemtjänst och hemsjukvård

Förvaltningen har inga synpunkter på utredningens bedömning att de ekonomiska konsekvenserna för vistelsekommunerna inte motiverar ett system för att omfördela medel mellan kommunerna. Däremot vill förvaltningen understryka att det måste finnas en direkt koppling mellan beslut och betalningsansvar, d.v.s. betalningsansvaret kan endast åläggas den kommun som fattat beslut i ärendet. I betänkandet framgår att om det visar sig att vistelsekommunernas kostnader för besökare ökar kan det bli aktuellt med att vistelsekommunen i efterhand ska kunna begära ekonomisk ersättning av bosättningskommunen för utförda insatser. Enligt förvaltningens uppfattning förutsätter detta att det är bosättningskommunen som fattat beslutet om de insatser som vistelsekommunen begär ersättning för.

När det gäller ersättning för hemsjukvård finns ett system som reglerar ersättning för utomlänsvård mellan olika landsting (riksavtalet). Det framgår också i betänkandet att överenskommelser om hemsjukvården verkar fungera trots att ansvarsförhållandet ser olika ut beroende på vilket huvudman som ansvarar för hemsjukvården. Förvaltningen har svårt att se varför samma system inte skulle kunna tillämpas i de fall kommunerna ansvarar för hemsjukvården. Förutsättningen måste dock alltid vara att den kommun eller landsting som krävs på ersättning för hemsjukvård också har ansvaret för hemsjukvården.

Socialstyrelsen beslutar om ärendeansvar

Förvaltningens är positiv till förslaget om att tvister mellan kommuner om ärendeansvar ska avgöras av Socialstyrelsen. Det är angeläget att det snabbt går att klargöra ansvarsfrågan så att den enskilde inte drabbas om det uppstår oenighet mellan olika kommuner om ansvarsfrågan. Förvaltningen ställer sig också bakom förslaget om att Socialstyrelsen ska ha möjlig-

het att fatta ett intermistiskt beslut under handläggningstiden samt att Socialstyrelsen beslut ska kunna överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

Skyldighet att lämna hjälp vid en evakuering

Äldreförvaltningen anser det rimligt att en kommun som vid en katastrofsituation tar emot ett stort antal personer som saknar bostad i Sverige, ska kunna begära hjälp från andra kommuner med stöd- och hjälpinsatser. Det är dock äldreuppfattningens uppfattning att detta är ett nationellt ansvar och att berörda kommuner bör få ekonomisk ersättning för detta.