

Handläggare
Jenny Norling
Telefon: 08-508 36 266

Till
Äldrenämnden
Den 16 december 2020

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

Svar på remiss från kommunstyrelsen, dnr KS 2020/1252

Förvaltningens förslag till beslut

1. Äldrenämnden godkänner förvaltningens tjänsteutlåtande som svar på remissen och överlämnar det till kommunstyrelsen.
2. Äldrenämnden beslutar om omedelbar justering.

Patric Rylander
Förvaltningschef

Raili Karlsson
Avdelningschef

Sammanfattning

Utredningen *Framtidens socialtjänst* föreslår att en ny socialtjänstlag ska ersätta nuvarande lag. Utredningens förslag syftar till att skapa förutsättningar för en hållbar socialtjänst. Utredningens större förslag handlar om:

- förebyggande och lätt tillgänglig socialtjänst
- övergripande planering och planering av insatser
- kunskapsbaserad socialtjänst
- möjligheten att tillhandahålla insatser utan föregående behovsprövning

Äldreförvaltningen ställer sig bakom utredningens förslag till ny socialtjänstlag, men vill särskilt uppmärksamma följande:

- Det finns behov av stöd i utvecklingen mot en förebyggande och lätt tillgänglig socialtjänst samt i omställningen till ett större fokus på planering i enlighet med lagens bestämmelser.

- Det finns behov av stöd för att kunna utveckla en kunskapsbaserad socialtjänst.
- Förvaltningen ser svårigheter med att låta den enskilde vända sig direkt till den utförande verksamheten för att få en insats utan föregående behovsprövning samt är tveksam till valet av att inkludera korttidsboende och dagverksamhet.
- Förvaltningen anser att det vore önskvärt med en bestämmelse om att socialnämnden kan återkräva felaktig avgift för insatser enligt SoL i de fall det framkommer att den enskilde undanhållit eller lämnat felaktiga uppgifter om inkomster, boendekostnader, med mera.
- Förvaltningen saknar en möjlighet att vidta åtgärder vid konstaterade missförhållanden när kommunen själv brister i sin verksamhet.
- Förvaltningen förespråkar en sammanhållen socialtjänst där äldreomsorgen är inkluderad och anser inte att det finns skäl att införa en särlagstiftning för äldreomsorgen.

Bakgrund

Regeringen beslutade den 6 april 2017 att tillsätta en särskild utredare med uppdrag att göra en översyn av nuvarande socialtjänstlag (2001:453), SoL, och vissa av socialtjänstens uppgifter. Syftet med uppdraget har varit att utforma en socialtjänst som bidrar till social hållbarhet med individen i fokus och som med ett förebyggande perspektiv ger människor lika möjligheter och rättigheter. Socialtjänsten ska erbjuda behovsanpassade insatser med ett förebyggande och kunskapsbaserat perspektiv.

Utredaren fick i uppdrag att bland annat se över och lämna förslag på lagens struktur och konstruktion, tillgången till en jämlik, jämställd och likvärdig socialtjänst, en hållbar socialtjänst som främjar långsiktigt strukturellt förebyggande arbete och minskar behovet av individuella insatser samt socialtjänstens uppdrag.

Uppdraget har även varit att översynen ska resultera i en lagstiftning som främjar effektiva och kunskapsbaserade insatser av god kvalitet inom befintliga ramar. Lagstiftningen ska ge utrymme att ta tillvara medarbetarnas kompetens för att utveckla verksamheten och att fokusera på kärnverksamheten. De förslag som utredaren lämnar ska bidra till ökad kvalitet utan att leda till ökade kostnader för stat eller kommun. Utredningen antog namnet *Framtidens socialtjänst*.

Genom tilläggsdirektiv (dir. 2018:69), beslutat den 19 juli 2018, fick utredningen i uppdrag att även se över barnrättsperspektivet och analysera huruvida en särlagstiftning för äldre är motiverat.

Vidare fick utredningen i uppdrag att se över socialnämndens möjlighet att delegera beslutanderätt i ärenden som rör lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU) och lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall (LVM)

Utredningen lämnade den 26 augusti 2020 sitt slutbetänkande *Hållbar socialtjänst – en ny socialtjänstlag* till regeringen. Slutbetänkandet genomgår nu sedvanlig beredning i Regeringskansliet. Stockholms stad är en av närmare 200 remissinstanser och äldreutredningen har ombetts av kommunstyrelsen att yttra sig i ärendet senast den 18 december 2021.

Ärendet

Som utgångspunkt för sitt arbete har utredningen haft såväl ett individ- som verksamhetsperspektiv. Utredningens mål har varit att åstadkomma förbättringar i lagstiftningen som påverkar människor och kommuner positivt. Utredningen föreslår att en ny socialtjänstlag ska ersätta nuvarande lag där förslagen syftar till att skapa förutsättningar för en hållbar socialtjänst. Utredningens större förslag handlar om:

- förebyggande och lätt tillgänglig socialtjänst
- övergripande planering och planering av insatser
- kunskapsbaserad socialtjänst
- möjligheten att tillhandahålla insatser utan föregående behovsprövning

Förslagen bildar tillsammans en helhet i vilken de olika delarna är beroende av och förutsätter varandra.

Nedan följer en sammanfattning av utredningens förslag till en ny socialtjänstlag med utgångspunkt i vad som är relevant för äldreomsorgen.

Lagens struktur och konstruktion

Lagen föreslås få karaktären av en ramlag. För att göra lagen mer pedagogisk och överblickbar har lagen delats in i avdelningar. Socialtjänstlagen ska vara flexibel och möjliggöra för individuella anpassningar samt lämna utrymme för helhetssyn. Nuvarande gruppindelning i 5 kap. har tonats ner och endast vissa särskilda bestämmelser föreslås vara kvar, till exempel gällande barn. Det föreslår även att vissa bestämmelser som enbart gäller för särskilda grupper ska gälla för alla, till exempel vad som framgår av bestämmelserna i 5 kap. 4 § om att *äldre personer får leva ett värdigt liv och känna välbefinnande (värdegrund)*.

Lagens tillämpningsområde

Kommunfullmäktige i varje kommun bestämmer vilken eller vilka nämnder som ska fullgöra kommunens uppgifter inom socialtjänsten. I socialtjänstlagen används benämningen *socialnämnd* för att tilltala ansvarig nämnd. Denna benämning används fortsättningsvis i detta tjänsteutlåtande.

För att tydliggöra vilka verksamheter som omfattas av socialtjänstlagens tillämpningsområde föreslås att det införs en bestämmelse som anger vad som avses med socialtjänst, det vill säga verksamhet som bedrivs med stöd av socialtjänstlagen, LVU eller LVM samt annan verksamhet som enligt lag eller förordning ska bedrivas av socialnämnd eller Statens institutionsstyrelse.

Enhetlig begreppsanvändning

I utredningen föreslås att begreppsanvändningen blir mer enhetlig då den nuvarande anses vara inkonsekvent.

Insats – ett centralt begrepp

Begreppen *stöd och hjälp, insatser* och *social tjänst* saknar tydlig skiljelinje. Begreppet insatser är enligt utredningen ett övergripande begrepp som idag har en central betydelse inom socialtjänsten och används i stor utsträckning. Utredningen föreslår att begreppen ändras till *insatser* som enhetligt begrepp.

I 3 kap. 1 § SoL finns en uppräknning av vissa uppgifter inom socialtjänsten. Där anges bland annat att *socialnämnden ska svara för omsorg och service, upplysningar, råd, stöd och vård, ekonomisk hjälp och annat bistånd till familjer och enskilda som behöver det*. Utredningens bedömning är att begreppen delvis överlappar varandra och att bestämmelsen därför kan kortas och förenklas. Utredningen föreslår att bestämmelsen i stället ska ange att *socialnämnden ska erbjuda insatser i form av råd, stöd, omsorg, vård och annan hjälp till enskilda som behöver det*. Därmed ringas även in vad som avses med begreppet insatser i socialtjänstlagen.

Närståendestöd

Formuleringen i nuvarande 5 kap. 10 § SoL föreslås ändras till att *socialnämnden ska erbjuda närståendestöd i syfte att stödja och hjälpa den som vårdar en närstående som är långvarigt sjuk eller äldre eller som stödjer en närstående med funktionsnedsättning*. Utredningen har valt att använda begreppet *närståendestöd* för att benämna insatsen. Detta görs eftersom begreppet närstående inbegriper såväl personer inom familj- eller släktkretsen (anhöriga) som andra personer som den enskilde har en nära relation till. I det

enskilda fallet kan närståendestöd enligt utredningen ges efter både behovsprövning och utan föregående individuell behovsprövning.

Brottsofferstöd

I utredningens förslag införs begreppet *brottsofferstöd*, vilket ska syfta till att stödja och hjälpa den som varit utsatt för brott och dennes närstående. Socialnämndens ansvar gäller för alla brottsoffer, oavsett ålder, kön eller vilken typ av brott det är frågan om. I utredningens förslag omformuleras bestämmelsen till att vara könsneutral, särskilt uppmärksamma mäns våld mot kvinnor, inkludera hedersrelaterat våld och förtryck samt synliggöra vikten av att arbeta mot alla former av våld eller andra övergrepp av närstående.

Service

Utredningen har inte funnit en entydig definition av begreppet *service* i förarbetena. Begreppet har ofta använts vid beskrivning av allmänt inriktade insatser. Begreppet används även i förhållande till individuellt inriktade insatser, men då tillsammans med till exempel begreppen *bistånd*, *vård* eller *stöd*.

När insatser tillhandahålls utan behovsprövning i dag, även om det endast handlar om generellt utformade insatser som är öppna för alla, benämns de ofta service. För att undvika sammanblandning av begreppets olika innebörd samt för att göra lagen lättare att förstå ska begreppet *service* inte användas i den nya lagen.

Annan lättåtkomlig service

Socialnämnden ska, enligt nuvarande 5 kap. 5 § första stycket SoL, *verka för att äldre människor får goda bostäder och ska därutöver ge dem som behöver det stöd och hjälp i hemmet och annan lättåtkomlig service*. Enligt förarbetena poängteras att socialnämnden ska verka för att äldre får goda bostäder samt att äldre ofta är i behov av stöd och hjälpinsatser i hemmet. Vidare anføres att nämnden ska sörja för att äldre också ges annan service som kan underlätta boendet. Begreppet *annan lättåtkomlig service* förefaller ha två perspektiv, dels en allmän och övergripande lättillgänglig service, dels sådan lättåtkomlig service som ges utifrån den enskildes behov. För att minska risk för sammanblandning mellan begreppets olika innebörd omformuleras bestämmelsen:

- Första perspektivet – *Kommunen ska inrätta särskilda boendeformer för äldre personer som behöver omvårdnad och särskilt stöd*.

- Andra perspektivet – *Kommunen får även inrätta särskilda boendeformer för äldre personer som främst behöver insatser i boendet och andra lättåtkomliga tjänster och som därutöver har behov av att bryta önskad isolering.*

Ovanstående ändring gäller även för nuvarande 5 kap. 7 § tredje stycket SoL om att inrätta bostäder med särskild service för vissa personer med funktionsnedsättning.

Begrepp som ändras eller tas bort utan att det innebär ändring i sak

- *Råd* ändras till *rådgivning* för att överensstämja med utredningens förslag till reglering av dokumentationsskyldigheten.
- *Upplysning* tas bort då denna typ av hjälp anses ingå i *rådgivning, stöd* eller *annan hjälp*.
- *Ekonomisk hjälp* och *annat bistånd* ersätts med begreppet *annan hjälp* vilket inkluderar båda uttrycken.
- *Familjer* tas bort. En insats till en eller flera individer kan ha till syfte att främja och stötta familjen som helhet. Begreppet *enskilda* omfattar begreppet *familjer*.
- *Öppna insatser* tas bort och bestämmelsen som innehåller detta begrepp omformuleras till att ange att *socialnämnden får, även utan vårdnadshavarens samtycke, besluta om bistånd för livsföringen till barn som har fyllt 15 år om*
 - *det är lämpligt och barnet begär eller samtycker till det, och*
 - *biståndet inte avser vård i familjehem, jourhem, hem för vård eller boende eller stödboende.*
- *Verka för* ersätts av *arbeta för*.
- *Sörja för* ersätts av *ansvara för*.
- *Se till* ersätts av *ansvara för*.
- *Människor* ersätts av *personer*.
- *Samarbete* ersätts av *samverkan*.
- *Missbruk* ersätts av *missbruk och beroende*.
- *Missbrukare* omformuleras till *personer som har ett missbruk eller beroende* respektive *får vård på grund av missbruk eller beroende*.

Socialtjänstens mål

Utredningens förslag till ny socialtjänstlagen har utformats med syftet att den ska vara en målinriktad ramlag, och de mål som anges i lagen har stor betydelse för hur socialtjänstens verksamhet inriktas och utformas. I utredningens förslag anges i 2 kap. 1 § att *socialtjänsten ska på demokratins och solidaritetens grund främja människors ekonomiska och sociala trygghet, jämlika och jämställda*

levnadsvillkor och aktiva deltagande i samhällslivet. Verksamheten ska bygga på respekt för människornas självbestämmande och integritet.

Arbetet med att följa dessa principer och uppnå målen förutsätter enligt utredningen ett systematiskt kvalitetsarbete med uppföljning, användning av vetenskap och beprövad erfarenhet samt reflektion över normer och värderingar som kan påverka bemötandet av den enskilde.

Jämställdhet som mål

Jämlikhet och jämställdhet hänger samman, men är inte samma sak. Jämlikhet handlar om rättvisa villkor mellan individer och grupper i samhället medan jämställdhet avser förhållandet mellan kön. Utredningen föreslår därför att socialtjänstlagens nuvarande målbestämmelser kompletteras med att socialtjänsten, utöver *jämlika*, även ska främja människornas *jämställda* levnadsvillkor. För att det nya målet ska nå förändring även i socialtjänstens dagliga arbete föreslår utredningen att lämplig myndighet får i uppdrag att bland annat definiera genusbias inom socialtjänstens område.

Förebyggande perspektiv och lätt tillgänglig socialtjänst

För att motverka utanförskap och minska framtida behov av insatser till enskilda anser utredningen att socialtjänsten behöver lägga större fokus på förebyggande arbete. Det förebyggande perspektivet ska genomsyra hela socialtjänstens verksamhetsområde och på samtliga nivåer; samhälls-, grupp- och individnivå. Det ska tillämpas av beslutsfattare och yrkesverksamma inom alla socialtjänstens verksamheter.

En lätt tillgänglig socialtjänst gör det enkelt för människor att få information om verksamheten, inklusive egna rättigheter, samt att ta och ha kontakt med den. Inriktningen om en lätt tillgänglig socialtjänst ska regleras tillsammans med det förebyggandet perspektivet.

Övergripande planering

Utredningen föreslår att plan- och bygglagen kompletteras med en bestämmelse som tar sikte på de sociala aspekterna i planläggningen. På så vis ska socialtjänsten ges möjlighet att förebygga sociala problem och svårigheter på en övergripande nivå samt att samhällsplaneringen ska utformas utifrån kunskapen om sociala villkor.

Kommunen har i nuvarande socialtjänstlag ett ansvar för att planera sina insatser för äldre och personer med funktionsnedsättning.

Utredningen föreslår att ansvaret vidgas att avse alla enskilda. Planeringen ska tillgodose enskildas behov av insatser. Det ska även förhindra att väntetider och oskäligt långa tider mellan beslut och verkställighet av beslut uppstår. Planeringen ska avse kommunens övergripande behov av olika insatser. Utredningen föreslår att kommunen vid planeringen särskilt ska beakta behovet av tidiga och förebyggande insatser.

För att minska antalet ej verkställda beslut kan kommunernas ansvar för planering utvidgas. Tillsynsmyndigheten kan med stöd av det vanliga granskningsinstitutet granska och ingripa mot de kommuner som inte planerar sina insatser eller verkställer beslut inom skälig tid. Utredningen anser därmed att systemet med sanktionsavgifter bör tas bort.

Utredningen anser att kommunens rapporteringsskyldighet av beslut som inte verkställts inom tre månader utgör ett viktigt underlag för tillsyn av såväl kommunernas planering som kontroll av eventuella väntetider. Rapporteringsskyldigheten kan emellertid ta mycket tid i anspråk, utredningen föreslår därför att skyldigheten att inrapportera ej verkställda beslut förlängs från var tredje månad till var sjätte månad.

Kvalitet inom socialtjänsten

Av nuvarande 3 kap. 3 § första stycket SoL framgår att insatser inom socialtjänsten ska vara av god kvalitet. Utredningen föreslår att begreppet insatser ändras till *verksamheter* då begreppet avser alla åtgärder och aktiviteter som socialnämnden genomför, däribland insatser.

Uppföljning är en nödvändig förutsättning för att säkerställa god kvalitet i socialtjänsten. I syfte att tydliggöra vikten av uppföljning och skapa bättre förutsättningar för god kvalitet inom socialtjänsten, föreslår utredningen att bestämmelsen i nuvarande 3 kap. 3 § tredje stycket SoL ska omfatta uppföljning. Således ska *kvaliteten i verksamheten systematiskt och fortlöpande följas upp, utvecklas och säkras*. Utredningen föreslår att regeringen ger Socialstyrelsen i uppdrag att ta fram ett förslag på hur myndigheten kan utveckla stödet till kommuner för systematisk uppföljning, som en del i arbetet med att säkerställa och utveckla kvaliteten i verksamheten.

I syfte att markera betydelsen av ett respektfullt bemötande och kopplingen mellan bemötande och god kvalitet, föreslår utredningen att det i socialtjänstlagen ska anges att *enskilda ska bemötas på ett respektfullt sätt utifrån sina förutsättningar och behov*.

I syfte att skapa långsiktiga och stabila förutsättningar för utveckling mot en kunskapsbaserad socialtjänst behöver krav finnas på att socialtjänsten ska bygga sin verksamhet på bästa tillgängliga kunskap. Utredningen föreslår därför att det införs ett krav i socialtjänstlagen på att verksamhet inom socialtjänsten ska bedrivas i överensstämmelse med *vetenskap och beprövad erfarenhet*.

För att utveckla en kunskapsbaserad socialtjänst är kommunerna i behov av nationellt stöd. Utredningen anser att den nationella officiella statistiken inom socialtjänsten behöver stärkas och utökas till att i större utsträckning motsvara de förutsättningar som finns inom hälso- och sjukvården. Socialstyrelsens möjlighet att behandla personuppgifter för nationell statistik ska därför utökas. Utredningen föreslår en ny lag om socialtjänstdataregister.

Insatser till enskilda

Utredningen föreslår att insatser ska kunna ges på två olika sätt: efter individuell behovsprövning (bistånd) eller utan föregående individuell behovsprövning.

Insatser efter behovsprövning – rätten till bistånd

För att göra lagstiftningen tydligare och lättare att förstå, bättre anpassad efter förutsättningarna för olika typer av bistånd och lättare att ändra vid kommande översyner anser utredningen att den nuvarande biståndsbestämmelsen behöver delas i:

- *bistånd för livsföringen*
- *ekonomiskt bistånd*

De insatser som ingår i bistånd för livsföringen är av en mängd olika slag, men förenas av att de avser individuella behov av stöd, omsorg och vård i den dagliga livsföringen till den enskilde. Det gäller också när insatserna omfattar materiellt stöd, till exempel välfärdsteknik.

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

Rätten till bistånd för den enskildes livsföring regleras i utredningens förslag i 11 kap. 1 § SoL och rätten till ekonomiskt bistånd i 11 kap. 8 § SoL. Socialnämndens rätt att *ge bistånd utöver vad som följer av 1 och 8 §§ om det finns skäl för det* regleras i utredningens förslag i 11 kap. 16 § SoL.

Insatser utan behovsprövning

För att nå enskilda som annars är svåra att nå måste socialtjänsten kunna erbjuda insatser på ett sätt som ur den enskildes perspektiv är attraktivt och tillgängligt. Utgångspunkten bör vara att hjälpen ska vara tillgänglig när den enskilde vill ta del av den. Socialtjänsten regelverk bör vara flexibelt och lämna utrymme för socialnämnden att i större utsträckning än i dag anpassa verksamheten efter lokala förutsättningar och behov.

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

Utredningen har bedömt att vissa insatser ska undantas från möjligheten att tillhandahålla insatser utan föregående individuell behovsprövning, det vill säga

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

Utförning av insatser

Utredningen föreslår att insatser för enskildas personliga behov utformas så att de stärker den enskildes möjligheter till ett värdigt liv och till att känna välbefinnande. Det gäller oavsett om insatsen ges som bistånd eller utan behovsprövning. Möjligheterna att leva

ett värdigt liv och känna välbefinnande ingår idag i äldreomsorgens värdegrund i nuvarande 5 kap. 4 § första stycket SoL. Utredningen förslår att bestämmelsen utvidgas till att omfatta alla enskilda, inte bara äldre.

Även inom andra delar av socialtjänsten än äldreomsorgen behöver den enskildes inflytande över insatser underlättas. Utredningen förslår därför att en mer generell bestämmelse ska införas om att den enskilde så långt det är möjligt ska kunna välja när och hur stöd och hjälp i boendet ska ges. Bestämmelsen i nuvarande 5 kap. 5 § fjärde stycket SoL ska därför utvidgas till att gälla alla enskilda, inte bara äldre.

Äldreomsorgens reglering

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

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

Det skett en förändring i lagstiftningen, från en undanskymd åldringsvård till en äldreomsorg med egna mål i socialtjänstlagen och allt tydligare behov av samverkan med hälso- och sjukvården. Förändringen pågår fortfarande och mycket arbete återstår. Utredningen bedömer att det behövs ett fortsatt arbete för att se över hur lagstiftningen kan stärka både den sociala omsorgen för äldre och deras tillgång till en sammanhållen vård och omsorg med utgångspunkt i socialtjänstlagen och lagstiftningen för hälso- och sjukvården.

Insatser och andra åtgärder inom socialtjänsten måste beakta varje enskild persons behov och förutsättningar oavsett ålder. En

uppdelning på olika lagar främjar inte ett sådant individriktat arbete.

Samverkan och ansvarsfördelning

I utredningens uppdrag har ingått att lämna förslag som underlättar samverkan mellan kommuner. Möjligheten och förutsättningarna för kommuner att samarbeta och samverka har stärkts genom den nya regleringen i 9 kap. 37 § KL och utredningen föreslår därför inga ytterligare ändringar i denna del.

Bestämmelserna i 2 a kap. SoL om ansvarsfördelning mellan kommuner kan uppfattas som svåra att förstå. I syfte att underlätta förståelsen föreslår utredningen att ordningsföljden i bestämmelsernas inbördes ska ändras. Bosättningskommunens ansvar ska anges som inledande huvudregel medan vistelsekommunens ansvar ska utgöra ett undantag från huvudregeln.

Förhållande mellan socialtjänst och annan lagstiftning

I och med den nya förvaltningslagen har det uppstått oklarheter kring praxis som rör socialnämndens möjlighet att i vissa fall ändra gynnande beslut. Enligt utredningens mening bör ett gynnande beslut om fortlöpande insatser kunna ändras om de förhållanden som legat till grund för beslutet väsentligen har förändrats. Det finns annars risk för en ökad användning av tidsbegränsade beslut och olika typer av återkallelseförbehåll, vilket kan skapa försämrade förutsägbarhet och ökad otrygghet för den enskilde. Utredningen föreslår att socialnämnden, utöver vad som följer av 37 § andra stycket FL, ska kunna ändra ett beslut om fortlöpande insatser vid väsentligt ändrade förhållanden som är hänförliga till den enskilde.

Ärendets beredning

Ärendet har beretts inom äldreförvaltningen. Samverkan med de fackliga organisationerna har skett i förvaltningsgruppen den 9 december. Kommunstyrelsens pensionärsråd har tagit del av ärendet den 8 december och socialnämndens, äldrenämndens och överförmyndarnämndens gemensamma råd för funktionshinderfrågor den 10 december.

Förvaltningens synpunkter och förslag

Äldreförvaltningen ställer sig bakom utredningens förslag till ny socialtjänstlag.

Äldreförvaltningen är positiv till förändringarna om att:

- Skapa en modernare struktur av socialtjänstlagen.
Rubriksättning och indelning i avdelningar förenklar för

läsaren att navigera i lagen. Förvaltningen upplever dock att det är många kapitel och många korta paragrafer, vilket initialt riskerar att skapa otydlighet.

- Lagens tillämpningsområde tydliggörs genom att det införs en bestämmelse i socialtjänstlagen som anger vad som avses med socialtjänst.
- Socialtjänstlagens portalparagraf och övergripande mål kompletteras med att socialtjänsten även ska främja människornas jämställda levnadsvillkor.
- Förtydliga bestämmelserna i 2 a kap. SoL om ansvarsfördelning mellan kommuner (bosättningskommun och vistelsekommun).
- Socialnämnden ges möjlighet att ändra ett beslut om fortlöpande insatser vid väsentligt ändrade förhållanden som är hänförliga till den enskilde.

Förvaltningen vill därutöver särskilt uppmärksamma nedanstående delar i utredningens förslag.

Enhetlig begreppsanvändning

En enhetlig begreppsanvändning medför en tydlig struktur och sammanhållen lagstiftning. Det är av betydelse att samma begrepp inte har olika innebörd i olika delar av socialtjänstens arbete. Detta inte minst för att uppnå en jämlik, jämställd och likvärdig socialtjänst samt för att få en hållbar socialtjänst.

Äldreförvaltningen är positiv till att utredningens förslag till socialtjänstlag fokuserar på individens behov.

Att låta begreppet *insatser* vara centralt kommer kräva en viss omställning då insatser vanligen associeras till det stöd och den hjälp som är biståndsbedömd. Begreppet *service* används ofta för att beskriva det som inte omfattas av det som är biståndsbedömt och kommer kräva en viss omställning för att istället tala om *stöd och hjälp*, likväl som att begreppet *annan lättåtkomlig service* ersätts med begreppet *andra lättåtkomliga tjänster*. Förvaltningen ser inga hinder i dessa ändringar men vill uppmärksamma att viss begreppsförvirring kommer att finnas initialt.

Äldreförvaltningen uppmärksammar även att begreppet *närstående* tydliggörs och att *anhöriga* inkluderas i det. Att tala om *närståendestöd* medför även det en viss omställning och ett vidgande från att tala om anhörigstöd. Genom denna ändring kan andra närstående än anhöriga tänkas komma att omfattas på ett mer tydligt sätt.

Äldreförvaltningen är även positiv till att bestämmelserna om brottsoffer blir könsneutralt och till begreppet *brottsofferstöd*. Utredningens bestämmelser framhäver fortfarande mäns våld mot kvinnor, vilket är det vanligaste, men genom att göra bestämmelserna könsneutrala omfattar bestämmelserna på ett tydligare sätt även det våld som äldre kan utsättas för av till exempel närstående eller omvårdnadspersonal.

Förebyggande perspektiv och lätt tillgänglig socialtjänst
Utredningen menar att socialtjänsten behöver lägga större fokus på förebyggande arbete och att detta perspektiv ska genomsyra socialtjänsten på samtliga nivåer; samhälls-, grupp- och individnivå samt tillämpas av socialtjänstens beslutsfattare och yrkesverksamma.

Inom staden finns idag ett uppsökande arbete som både har ett förebyggande och informerande syfte. Det uppsökande arbetet är en del av ett förebyggande arbete tillsammans med aktiviteter som erbjuds på bland annat öppna mötesplatser och träffpunkter samt vad som kan beviljas genom insatser till exempel i avlastande syfte för anhöriga. Äldreförvaltningen är positiv till denna nya inriktning i socialtjänstlagen.

Viljan att utveckla det förebyggande arbetet som helhet inom äldreomsorgen behöver förstås utifrån vinsten i varje enskilt fall, till exempel genom att insatser till den enskilde kan senareläggas eller genom att närstående för egen del behåller god hälsa. Förvaltningen anser, i likhet med utredningen, att det finns behov av stöd i utvecklingen mot en förebyggande och lätt tillgänglig socialtjänst.

Övergripande planering

Äldreförvaltningen är positiv till att större fokus läggs på kommunernas planering av insatser till grupper och enskilda samt att socialtjänsten särskilt ska beakta behovet av tidiga och förebyggande insatser. Förvaltningen tror att det kan komma att finnas behov av stöd i omställningen till ett större fokus på planering i enlighet med lagens bestämmelser.

Förändringen i skyldigheten att inrapportera ej verkställda beslut ändras från var tredje månad till var sjätte månad anser äldreförvaltningen kommer medföra en lättnad i det administrativa arbetet kring inrapporteringen.

Äldreförvaltningen är även positiv till att plan- och bygglagen (PBL) kompletteras med de sociala aspekterna i planläggningen och att det

i PBL regleras att översiktsplanen ska ange inriktningen för den långsiktiga utvecklingen av den sociala miljön.

Kvalitet inom socialtjänsten

Utredningen identifierar några områden som utgör förutsättningar för att kunna säkerställa god kvalitet i socialtjänsten, bland annat ett fungerande system för riskhantering, personalen och uppföljning. För att tydliggöra vikten av uppföljning och skapa bättre förutsättningar för god kvalitet inom socialtjänsten, föreslår utredningen att kvaliteten i verksamheten systematiskt och fortlöpande ska följas upp, utvecklas och säkras. Utredningen föreslår även att det införs krav på att verksamheter inom socialtjänsten bedrivs utifrån vetenskap och beprövad erfarenhet. Äldreförvaltningen delar utredningens mening i detta, men vill framhålla att det inte får innebära ett hinder för en individuell behovsprövning. Ökat krav på uppföljning, utveckling och att säkra resultat för att nå kvalitet förutsätter kunskap hos chefer och medarbetare. Förvaltningen vill, liksom utredning resonerat kring, även uppmärksamma att det kommer finnas behov av stöd för att nå dit.

Insatser till enskilda

Utredningen delar upp biståndsbestämmelsen i *bistånd för livsföringen* och *ekonomiskt bistånd*. Utredningen behåller sedan begreppet *skälig levnadsnivå* för ekonomiskt bistånd, men presenterar begreppet *skäliga levnadsförhållanden* för bistånd för livsföringen. Äldreförvaltningen är positiv till den här ändringen i lagstiftningen. Att resonera utifrån en skälig levnadsnivå inom äldreomsorgen kan vara problematiskt eftersom begreppet förutsätter en nivå vilken kan vara svår att förstå till exempel vid bedömning av den enskildes behov av stöd och hjälp för sin personliga omvårdnad. Förvaltningen ser inte att begreppet *skäliga levnadsförhållanden* kommer medföra några förändringar i behovsbedömningarna eller påverka kommunens kostnader eller intäkter, det handlar snarare om ett bättre anpassat begrepp.

Utredningen problematiserar kring ett eventuellt införande av begreppet *goda levnadsvillkor*. I lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, LSS, ingår begreppet i en reglering som sammantaget är avsedd att garantera vissa personer med funktionsnedsättning rättigheter som socialtjänstlagen inte på samma sätt ger dem. LSS har därför omnämnts som en ”pluslag”. I förarbetena till LSS betonas preciseringen av personkretsen och insatserna, inte begreppet *goda levnadsvillkor*. Utredningen framför att det därmed är svårt att bedöma vad enbart begreppet *goda*

levnadsvillkor betyder vid en jämförelse mellan socialtjänstlagen och LSS. Äldreförvaltningen är enig med utredningen om detta och vill poängtera att ett eventuellt införande av begreppet goda levnadsvillkor kräver en tydlig definiering och ett klargörande av dess innebörd.

Äldreomsorgens värdegrund är väl etablerad inom stadens äldreomsorg. Förvaltningen ställer sig positiv till att även yngre personer kommer omfattas av dessa bestämmelser och att insatser därmed ska utformas så att det stärker den enskildes möjligheter att vara med och utforma utförandet av sina insatser.

Insatser utan behovsprövning

Utredningen föreslår en befogenhet som innebär att socialnämnden kan besluta att en eller flera insatser ska tillhandahållas utan föregående individuell behovsprövning. Denna möjlighet finns redan enligt nuvarande 4 kap. 2 a § om att erbjuda hemtjänst, men utvidgas nu genom utredningens förslag.

Äldreförvaltningen har förståelse för att utredningen vill kunna tillhandahålla insatser på ett enklare sätt för att minska den allmänna oviljan att ta kontakt med socialtjänsten. Förvaltningen ser dock svårigheter med att låta den enskilde vända sig direkt till den utförande verksamheten för att få en insats. För att den enskilde säkert ska känna till rätten att ansöka om bistånd anser utredningen att den utförande verksamheten ska informera den enskilde om detta. Äldreförvaltningen vill uppmärksamma att i flera fall kan olika former av biståndsbedömda insatser utgöra en helhet som sammantaget tillgodoser den enskildes behov. För att kunna informera om rätten att ansöka om bistånd krävs då att utföraren har grundläggande kunskap om socialnämndens olika insatser kan kombineras. Vidare behöver utformningen av informationen, hur och när den ska lämnas samt framförallt uppföljningen av fullgörandet av informationsskyldigheten klargöras för att den enskildes rättssäkerhet inte ska påverkas.

Förvisso förhåller det sig på det sätt som utredningen anger, det vill säga att det inte är fråga om myndighetsutövning när den utförande verksamheten tillhandahåller insatser utan föregående individuell behovsprövning. Utredningen nämner även att socialnämnden kan välja att själv handha administration och fördelning av insatser, vilket gör att den enskilde först behöver vända sig till socialnämnden för att få del av insatsen. Äldreförvaltningen uppmärksammar att däremot att utföraren trots detta inte enbart kommer hantera genomförande av insatser, utan även frågor som

har anknytning till att kontrollera att den enskilde uppfyller socialnämndens villkor, som sedan resulterar i ett besked om huruvida den enskilde – just där och då – uppfyller villkoren för att ta del av insatsen på ett förenklat sätt, det vill säga utan behovsprövning.

Äldreförvaltningen anser att utredningens förslag till detta förfarande kan komma att bedömas som någon form av summarisk ärendehandläggning i rättspraxis, även om det som utredningen skriver inte påverkar den enskildes rätt att ta del av insatsen som sådan, eftersom denne när som helst kan ansöka om att få del av samma insats genom bistånd och socialnämnden är då inte bunden av utförarens besked. Förvaltningen anser alltså att utförarens besked kan komma att bedömas som ett förvaltningsbeslut. Detta innebär, enligt äldreförvaltningen, att rättssäkerheten för den enskilde riskerar att försämrats samt kan vara otillåtet enligt grundlagen.

Vidare är förvaltningen tveksam till valet av att inkludera korttidsboende i bestämmelsen ovan. Denna boendeform är inte ett stadigvarande boende, men omfattas av begreppet särskilt boende. Boendeformen beviljas idag till enskilda som ofta har omfattande behov av vård och omsorg, vilket även inkluderar hälso- och sjukvårdsinsatser. Gällande dagverksamhet så syftar det ofta till att bryta isolering eller avlasta närstående som vårdar. Att låta dagverksamhet tillhandahållas utan föregående behovsprövning kan medföra att kontakt med biståndshandläggare senareläggs och att den enskildes och närståendes sammantagna behov riskerar att bli oupptäckta.

Avgifter

I nuvarande socialtjänstlag saknas stöd för socialnämnden att återkräva felaktig avgift för insatser enligt SoL, i de fall det framkommer att den enskilde undanhållit eller lämnat felaktiga uppgifter om inkomster, boendekostnader med mera.

Äldreförvaltningen anser att en sådan befogenhet, i likhet med återkrävande av ekonomiskt bistånd i form av försörjningsstöd, bör införas även för avgifter.

Åstadkomma rättelse

För privat tillståndspliktig verksamhet kan Inspektionen för vård och omsorg (IVO) återkalla tillståndet. Denna möjlighet att vidta åtgärder finns naturligtvis inte för verksamheter i kommunal regi, eftersom kommuner inte omfattas av tillståndsplikt. På samma sätt som Skolinspektionen kan ingripa med statliga åtgärder mot

kommuner och regioner under motsvarande förutsättningar som när ett godkännande (tillstånd) gällande en enskild huvudman inom skola kan återkallas, anser äldreförvaltningen att det även bör finnas liknande befogenheter för Inspektionen för vård och omsorg (IVO) gällande kommunala utförare.

Äldreomsorgens reglering

Förvaltningen delar utredningens bedömning om att det finns starka skäl för regeringen att arbeta vidare med frågor om hur äldreomsorgens förutsättningar kan stärkas. Förvaltningen är enig med utredningen om att det finns flera fördelar med att äldreomsorgen regleras i socialtjänstlagen och det fortsatta arbetet bör göras inom ramen för den lagen.

Vidare ser förvaltningen svårigheter i hur en särlagstiftning ska kunna utformas utan att dubblera socialtjänstlagen eller att bli en ”pluslag” i likhet med LSS. Äldres behov av insatser utifrån till exempel missbruk, hemlöshet eller psykisk ohälsa, som redan inkluderas i socialtjänstens befintliga ansvarsområden enligt socialtjänstlagen, behöver även finnas med i en dubblerad lag. I en ”pluslag” skulle det handla om att precisera rättigheter eller kvalitetskrav som i dag inte finns i socialtjänstlagen. Förvaltningen är enig med utredningen om att insatser och andra åtgärder inom socialtjänsten måste beakta varje enskild persons behov och förutsättningar oavsett ålder. En uppdelning på olika lagar främjar inte ett individinriktat arbete.

Förvaltningen vill vidare uppmärksamma att det genomsnittliga antal år som en person lever i hög ålder har ökat över tid. I och med åldrandet behöver många stöd och insatser av kommunens socialtjänst. Detta innebär dock oftast inte att den enskildes andra behov och situationer upphör. Behov av till exempel hemtjänst debuterar ofta vid hög ålder, men det innebär inte att behovet inte kan finnas även för yngre personer som inte har uppnått pensionsålder, till exempel vid en tillfällig eller bestående funktionsnedsättning. En skiljelinje mellan två separata socialtjänstlagar, genom ålder, anser äldreförvaltningen inte är lämpligt då behovet av omsorg för att tillgodose personliga behov i den dagliga livsföringen är individuella. Äldreförvaltningen ser i likhet med utredningen att det för den socialt inriktade äldreomsorgen finns flera fördelar med en fortsatt reglering av äldreomsorgen i socialtjänstlagen och att det bör vara grunden för det fortsatta arbetet med äldreomsorgens reglering.

En stor utmaning för äldreomsorgen handlar ofta om samverkan och samarbete mellan kommunen och regionens primärvård och slutenvård. Utmaningar finns även internt inom socialnämndens socialtjänst i de fall äldre har andra behov av stöd och insatser än det som inbegrips inom hemtjänst, dagverksamhet eller särskilt boende för äldre. En särlagstiftning skulle kunna riskera att skapa avstånd inom kommunens socialtjänst och bidra till ökad rättsosäkerhet samt skapa hinder för samverkan. Äldreförvaltningen förespråkar en sammanhållen socialtjänst där äldreomsorgen är inkluderad. Förvaltningen anser inte att det finns skäl att införa en särlagstiftning för äldreomsorgen.

Jämställdhetsanalys

Utgångspunkten vid bedömning av rätten till bistånd eller andra former av insatser inom ramen för socialtjänstlagen är den enskilde och dennes behov, oavsett kön. Lagstiftningen gör ingen skillnad mellan kön och mot bakgrund till detta bedöms inte detta ärende ge konsekvenser för invånarna beroende på om de är kvinnor eller män. Däremot är det, som framgår av ärendet, viktigt att socialtjänsten uppmärksammar att våld i nära relation och andra övergrepp mellan närstående vanligen handlar om att en man utövar våld mot en kvinna som han har eller har haft ett förhållande med.

Bilagor

1. Hållbar socialtjänst, En ny socialtjänstlag Del 1
2. Hållbar socialtjänst, En ny socialtjänstlag Del 2