

Socialdepartementet

s.remissvar@regeringskansliet.se

Yttrande över slutbetänkandet Hållbar socialtjänst – En ny socialtjänstlag (SOU 2020:47)

Ert Dnr S 2020/06592

Förvaltningsrätten i Karlstad har granskat slutbetänkandet utifrån de intressen som förvaltningsrätten främst har att beakta.

Sammanfattningsvis ser förvaltningsrätten positivt på utredningens förslag. Förslaget till ny socialtjänstlag är överskådligt och renodlingen av de begrepp som förekommer i lagen kan sannolikt bidra till att göra reglerna tydligare.

Förvaltningsrätten lämnar i övrigt följande synpunkter.

Avsnitt 10.3.5 – Särskild avgift

Förvaltningsrätten tar inte någon egen ställning till förslaget att ta bort den särskilda avgiften men noterar följande.

En översiktlig genomgång visar att Förvaltningsrätten i Karlstad under perioden januari 2015–december 2020 prövat totalt 87 mål avseende särskild avgift enligt 16 kap. 6 a § socialtjänstlagen (2001:453). I samtliga 87 mål var utgången helt eller delvis bifall till ansökan om särskild avgift. Mot bakgrund av utgången i målen framstår det inte som att ansökningarna om särskild avgift generellt skulle vara omotiverade eller i övrigt sakna grund. Förvaltningsrättens intryck är att ansökningarna normalt är väl motiverade. Erfarenheterna tyder på att det fortfarande förekommer problem med verkställigheten av beslut i många kommuner. Det noteras också att Inspektionen för vård och omsorg motsätter sig ett borttagande av den särskilda avgiften. I den mån reglerna om sanktionsavgift inte anses ha fått önskad effekt kan det istället övervägas hur reglerna kan utvecklas för att uppnå syftet. Om reglerna tas bort skulle detta kunna sända en signal till kommunerna om att det är accepterat att avvakta med verkställandet av insatser.

Det bör även noteras att regler om särskild avgift även förekommer inom ramen för lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, LSS. Det kan framstå som ologiskt att ta bort den särskilda avgiften inom

ramen för socialtjänstlagen om avgiften inte samtidigt tas bort inom ramen för LSS.

Avsnitt 10.3.6 – Tiden för rapportering av ej verkställda beslut

Förvaltningsrätten har ingen egen uppfattning om exakt hur ofta dröjsmål i verkställigheten bör rapporteras men noterar följande.

Förslaget om förlängd rapporteringstid motiveras i utredningen bl.a. med att uppgifterna kan vara svåra att få fram samt att kommunernas hantering av rapporterna tar tid. Det framgår dock inte varför det skulle bli enklare att få fram uppgifter eller varför arbetet skulle ta mindre tid bara för att antalet rapporteringstillfällen glesas ut. Vidare anförs det i utredningen att den nuvarande rapporteringstiden om 3 månader i vissa kommuner uppfattats som en generell tidsgräns för hur lång tid som är acceptabel väntetid innan ett beslut verkställs. Det kan enligt förvaltningsrättens uppfattning i varje fall inte uteslutas att vissa kommuner skulle kunna uppfatta den nya rapporteringstiden om 6 månader som en förlängd frist för verkställande av beslut.

Rapportering av ej verkställda beslut sker även enligt reglerna i LSS. En rimlig utgångspunkt bör vara att tiden för rapportering är densamma i de båda regelverken.

Avsnitt 16 – Insatser efter behovsprövning

Förvaltningsrätten har inget att invända mot förslaget, som framstår som väl övervägt, men noterar följande.

I utredningen föreslås att den nuvarande biståndsbestämmelsen i 4 kap. 1 § första stycket socialtjänstlagen delas upp i två bestämmelser; en som reglerar bistånd för livsföringen och en som reglerar ekonomiskt bistånd.

Förvaltningsrätten är positiv till utredningens förslag i denna del. En uppdelad bestämmelse bidrar till en ökad tydlighet, särskilt med beaktande av att försörjningsstödet och det ekonomiska biståndet dominerar den nuvarande bestämmelsen.

I utredningen föreslås vidare att begreppet ”skälig levnadsnivå” ersätts med ”skäliga levnadsförhållanden” när det gäller bistånd för livsföringen. Enligt förvaltningsrättens mening bör införandet av ett nytt begrepp vara avhängigt en uppdelning av den nuvarande bestämmelsen. Vad gäller begreppet i sig anges att ”levnadsförhållanden” syftar på sådana förhållanden som är viktiga för den enskildes sammantagna livssituation i stället för en viss nivå som kan mätas och jämföras. Enligt utredningen ska detta inte innebära en ambitionshöjning. Förvaltningsrätten ställer sig dock frågande till hur det nya begreppet påverkar befintlig rättspraxis på området samt om det nya begreppet kan komma att öppna upp för ett större tolkningsutrymme och därmed faktiskt innebära en ambitionshöjning.

Avsnitt 17 – Insatser utan behovsprövning

Förvaltningsrättens anser att utredningen inte analyserat de många risker som en avskaffad behovsprövning innebär på ett fullgott sätt.

I utredningen anges att möjligheten att tillhandahålla insatser utan föregående individuell behovsprövning bör tydliggöras och utvidgas. Det föreslås bland annat att det införs en ny bestämmelse som anger att socialnämnden får tillhandahålla insatser utan föregående individuell behovsprövning. Bestämmelsen ska utgöra ett komplement till övriga bestämmelser om bistånd, nuvarande 4 kap. 1 och 2 §§ socialtjänstlagen. Enligt förslaget ska bestämmelsen begränsas genom att lista vissa insatser som inte får tillhandahållas utan föregående individuell prövning.

Vidare föreslås att den som utför insatser utan föregående individuell behovsprövning ska informera om möjligheten att ansöka om bistånd enligt socialtjänstlagen. Förvaltningsrätten instämmer i att det är angeläget att en enskild får information. Samtidigt noteras att bestämmelsen om informationskyldighet kan bli svårtillämpad på grund av sin karaktär.

Förvaltningsrätten ställer sig frågande till förslaget och det resonemang som förs om att bestämmelsen om insatser utan föregående individuell behovsprövning bör formuleras som en befogenhet för kommunen. Risken för att den nationella olikheten ökar är stor.

Förvaltningsrätten instämmer inte i utredningens bedömning att en privat aktörs beslut varigenom en enskild nekas att ta del av en sådan insats inte skulle kunna utgöra myndighetsutövning. Vidare ifrågasätts resonemanget att en enskild som nekas att ta del av en insats kan kompenseras genom att istället ta del av bistånd efter en behovsprövning.

Utredningens alternativa förslag, för det fall aktuella beslut anses utgöra myndighetsutövning, innebär bland annat att det måste överlämnas viss myndighetsutövning till privata utförare och att det ska införas ett överklagandeförbud. Enligt förvaltningsrättens mening saknas ett djupare resonemang om vad det skulle innebära och lämpligheten i detta kan sammantaget ifrågasättas. Trots överklagandeförbud kan överklaganden de facto komma att ske.

Avsnitt 19.5.2 – Utökad möjlighet för socialtjänsten att samtala med barn utan vårdnadshavarens samtycke

Utredningen föreslår att ett barn ska få höras utan vårdnadshavarens samtycke och utan att vårdnadshavaren är närvarande inför ett beslut om att inleda eller inte inleda en utredning av om socialnämnden behöver ingripa till ett barns skydd eller stöd. Barnets vårdnadshavare ska, om inte särskilda skäl talar mot det, genast underrättas om att barnet har hörts.

Förvaltningsrätten instämmer i att det är angeläget att stärka barns rätt att komma till tals i frågor som rör barnet. Förvaltningsrätten ställer sig vidare positiv till att skapa bättre förutsättningar för socialtjänsten att skydda och stödja barn som far illa.

Enligt förvaltningsrättens mening är det visserligen inte lämpligt att i lagtext närmare precisera i vilka situationer socialtjänsten kan samtala med barn utan vårdnadshavarens samtycke. Trots detta medför utredningens förslag vissa oklarheter. Utredningen berör exempelvis inte var sådana samtal lämpligen kan ske. I sammanhanget noteras att det enligt JO inte kan godtas att socialnämnden bereder sig tillträde till barnets hem för att få kontakt med denne när vårdnadshavaren inte är hemma, eller att utredaren hämtar ett barn till socialförvaltningen när barnet är på väg hem från skolan eller

leker ute på fritiden. Det är inte heller givet att skolan eller förskolan, i avsaknad av uttryckligt lagstöd, kan medverka till att socialförvaltningens utredare får träffa barnet där (JO 2006/07 s. 212).

Vid en förhandsbedömning saknar socialtjänsten ofta kännedom om barnet och familjen i övrigt. Det kan därför vara svårt för socialtjänsten att bilda sig en uppfattning av om barnet kan ta skada av samtalet. Även möjligheten att anpassa samtalet till barnets behov och mognad försvåras.

Det är även oklart vad som ska gälla för det fall socialtjänsten beslutar att inte inleda en utredning efter att ha samtalat med barnet, exempelvis vad gäller dokumentation.

Slutligen noterar förvaltningsrätten att förslaget kan innebära en ökad inströmning av ärenden om vård enligt LVU.

Avsnitt 23.1.5 Ändring av gynnande beslut

Vad gäller förslaget om att gynnande förvaltningsbeslut ska kunna ändras vid väsentligt ändrade förhållanden noterar förvaltningsrätten följande.

Högsta förvaltningsdomstolen har i avgörandet RÅ 2000 ref. 16 klargjort att det inte finns något absolut förbud mot omprövning av ett beslut om fortlöpande bistånd på grund av ändrade förhållanden.

I förarbetena till den nya förvaltningslagen (2017:900) har frågan om ändring av gynnande beslut berörts. Där framgår att utgångspunkten vid utformningen av de nya reglerna var att gällande rättsläge inte skulle förändras genom den nya regleringen (prop. 2016/17:180 s. 228). Samtidigt framgår det att lagstiftaren avstod från att införa ett generellt undantag om ändring av beslut vid väsentligt ändrade förhållanden. Frågan skulle istället lösas genom föreskrifter i specialförfattning (prop. 2016/17:180 s. 233 och 329).

Sedan den nya förvaltningslagen trädde ikraft har det vid förvaltningsdomstolarna förekommit flera mål som berör frågan om omprövning av gynnande beslut och i vilken mån tidigare praxis fortfarande är tillämplig. Högsta förvaltningsdomstolen har dessutom i februari 2020 meddelat prövningstillstånd i frågan (HFD mål 6714-19).

Förvaltningsrätten har i sig ingen invändning mot en reglering av när ett gynnande beslut får omprövas. Med hänsyn till de överväganden som görs i förarbetena till den nya förvaltningslagen kan det dock diskuteras om inte frågan behöver utredas mer i detalj innan ny lagstiftning införs.

Avsnitt 23.2 – Socialtjänstlagen och kommunallagen

Förvaltningsrätten instämmer i utredningens bedömning att Högsta förvaltningsdomstolens avgörande HFD 2016 ref. 74 har fått oönskade konsekvenser för integriteten och effektiviteten inom socialtjänstens verksamhet. Delegationsförbudet har även gett upphov till visst merarbete i handläggningen av mål rörande lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga. Vidare har JO betonat att en sådan syn på möjligheten att delegera beslutanderätt i individärenden som rör tvång mot en enskild knappast kan överensstämma med hur lagstiftaren har avsett att sådana frågor ska hanteras (se bl.a. JO 2018/19 s. 521).

Förvaltningsrätten tillstyrker även, av de skäl som förs fram i betänkandet, att 10 kap. 4 § socialtjänstlagen och 10 kap. 5 § sjätte strecksatsen socialtjänstlagen ändras på så sätt att delegation endast får ske till utskott.

Mot denna bakgrund välkomnar förvaltningsrätten den översyn som gjorts av delegationsbestämmelserna i socialtjänstlagen samt hur de förhåller sig till delegationsbestämmelserna i kommunallagen.

Detta yttrande har beslutats av lagmannen Marie-Jeanette Axélius Friberg.

Ärendet har föredragits av förvaltningsrättsfiskalerna Johanna Blomberg, Sonay Jalili och Philip Aspholm.

Marie-Jeanette Axélius Friberg