



JURIDISKA FAKULTETEN

VID LUNDS UNIVERSITET

Emilia Kulle

Socialtjänstlagen i ett förändrande skede

En analys av förslaget om insatser utan föregående
individuell behovsprövning

JURM02 Examensarbete

Examensarbete på juristprogrammet

30 högskolepoäng

Handledare: Martina Axmin

Termin: VT 2023

Innehåll

Summary.....	4
Sammanfattning	5
Förord	6
Förkortningar	7
1 Inledning.....	9
1.1 Syfte och frågeställningar	9
1.2 Avgränsningar	10
1.3 Terminologi.....	11
1.4 Metod och material.....	12
1.5 Rättssäkerhetsperspektiv.....	14
1.6 Forskningsläge.....	16
1.7 Uppsatsens disposition.....	17
2 Socialrättens grund i offentlig rätt.....	18
2.1 Allmän och specialreglerad kompetens	18
2.2 Myndighetsutövning.....	19
2.3 Laglighetsprövning och förvaltningsbesvär.....	20
2.4 Sammanfattning.....	21
3 Bakgrund till SOU 2020:47	22
3.1 Socialtjänstens mål	23
3.2 Sammanfattning.....	25
4 Socialtjänstens behovsprövning.....	26
4.1 Bistånd och serviceinsatser	28
4.2 Anmälningsplikt och dokumentationsskyldighet.....	31
4.3 Hemtjänst utan föregående behovsprövning.....	34
4.4 Sammanfattning.....	36
5 Insatser utan föregående individuell behovsprövning.....	38
5.1 Förslaget i sin helhet.....	39
5.2 Myndighetsutövning.....	40
5.3 Undantag från bestämmelsen	43
5.3.1 Kontaktperson, kontaktfamilj och särskilt kvalificerad kontaktperson	44
5.3.2 Familjehem	45
5.3.3 Särskilda ungdomshem och LVM-hem	46
5.3.4 Särskilda boendeformer	46
5.3.5 Ekonomisk hjälp.....	47
5.4 Undantag från undantagen	47

5.4.1	Skyddat boende	48
5.4.2	HVB och korttidsboende	50
5.5	Insatser utan behovsprövning till barn som har fyllt 15 år ..	53
5.6	Sammanfattning.....	57
6	Analys.....	59
6.1	Behovsprövning enligt gällande rätt och lagförslagets utformning	59
6.2	För- och nackdelar med insatser utan föregående individuell behovsprövning	60
6.3	Kravet på förutsägbarhet och insatser utan föregående individuell behovsprövning	63
6.3.1	Ramlagstiftning och serviceinsatser	63
6.3.2	Myndighetsutövning och privata utförare.....	65
6.3.3	Dokumentation och insatser utan behovsprövning för barn över 15 år.....	67
6.4	Sammanfattande slutsatser	68
	Källförteckning	69
	Rättsfallsförteckning.....	76

Summary

Sweden has for a long time had a framework to be able to assist individuals who could not fend for themselves. Today's Social Services Act (2001:453) is based on the 1980 Social Services Reform and the following purposes and principles.

The purpose of this thesis is to analyze one part of the proposal for a new Social Services Act that the government began to investigate in 2017. In the thesis, the proposal to, in some cases, abolish the previous individual needs assessment within the framework of the Social Services Act will be examined and analyzed. Furthermore, this will be done based on formal legal certainty's demand for predictability.

In order to gain an increased understanding of the current regulation, as well as what the proposal may entail, a combination of the legal dogmatic and legal analytical method is used.

Legal certainty is one of the pillars of law and means, simplified, that citizens must be protected against the authority of the state. Formal legal certainty is, among other things, about predictability. This means that individuals must be able to predict when and how the state can intervene.

The investigation proposes that a new provision will be introduced, which means that the Social Council may provide interventions without previous individual needs assessment, with a few statutory exceptions. The purpose of the proposal is that the individual should be able to turn directly to a private contractor without having to be investigated by a social welfare board. Moreover, it is also proposed that this should apply to children over the age of 15 years, without the guardian's consent.

The thesis' analysis results in a position that there may be some issues with the proposal from a legal certainty perspective. The proposal is a way to avoid the bureaucracy around the Social Council, although trade-offs need to be made between different interests. As a result of the investigation wanting to go back to the Social Services Act being a framework legislation, it has also had consequences for other parts that are important for the individual's legal certainty. That the aid regulations should become more focused as service efforts creates less predictability for the individual.

Furthermore, there is some more uncertainty about whether the proposal would involve the exercise of authority or not, and how the concerns about private contractors are to be handled. As the children's rights perspective becomes stronger, it may be appropriate to introduce a provision on interventions without a need's assessment, without the guardian's consent, for children over 15 years of age.

Sammanfattning

Sverige har under lång tid haft ett skyddsnät för att kunna bistå individer som inte kunnat klara sig själva. Dagens socialtjänstlag (2001:453) (SoL) bygger på 1980 års socialtjänstreform och därtill hörande anda och principer.

Syftet med uppsatsen är att analysera en del av det förslag till en ny socialtjänstlag som regeringen påbörjade att utreda år 2017. I uppsatsen ska förslaget på att, i vissa fall, slopa den föregående individuella behovsprövningen inom ramen för SoL undersökas och analyseras. Vidare ska detta göras utifrån den formella rättssäkerhetens krav på förutsägbarhet.

För att få en ökad förståelse för den nuvarande regleringen, samt vad förslaget kan innebära, används en kombination av den rättsdogmatiska och rättsanalytiska metoden.

Rättssäkerhet är en av grundpelarna inom juridik och innebär i korthet att medborgarna ska skyddas mot statens auktoritet. Den formella rättssäkerheten handlar bland annat om förutsägbarhet. Det vill säga att individer ska kunna förutsäga när och hur staten kan ingripa.

Utredningen föreslår att en ny bestämmelse ska införas som innebär att socialnämnden (nämnden) får tillhandahålla insatser utan föregående individuell behovsprövning, med ett fåtal lagstadgade undantag. Syftet med förslaget är att den enskilde direkt ska kunna vända sig till en privat utförare utan att behöva utredas av nämnden. Vidare föreslås att detta även ska gälla för barn över 15 år utan vårdnadshavarens samtycke.

Uppsatsens analys resulterar i ett ställningstagande om att det kan finnas en del problem med förslaget ur ett rättssäkerhetsperspektiv. Förslaget är ett sätt att undvika byråkratin kring bland annat kravet på dokumentation men precis som med alla förändringar behöver avvägningar göras mellan olika intressen. Till följd av att utredningen vill gå tillbaka till att SoL ska vara en ramlagstiftning har det också fått följder för andra delar som är viktiga för den enskildes rättssäkerhet. Att biståndsbestämmelserna ska bli mer inriktade som serviceinsatser skapar mindre förutsägbarhet för den enskilde.

Vidare finns det en del oklarheter kring huruvida förslaget skulle innebära myndighetsutövning eller inte samt hur de farhågorna kring privata utförare ska hanteras. I takt med att barnrättsperspektivet blir starkare är det eventuellt lämpligt att införa en bestämmelse om insatser utan behovsprövning, utan vårdnadshavarens samtycke, för barn över 15 år.

Förord

Att jag nu har lämnat in mitt examensarbete och snart är färdig med min nionde och sista termin på Juridicum i Lund känns spännande men också ve-modigt. Jag kan knappt förstå att det har gått nästan fyra och ett halvt år sedan jag för första gången steg in i lokalerna i det gamla Televerket på Lilla Gråbrödersgatan. Min studietid har varit lärorik och rolig men också intensiv och utmanande i perioder.

Jag vill rikta ett särskilt tack till min fantastiska handledare Martina Axmin som genom hela skrivprocessen har stöttat, uppmuntrat och hjälpt mig när jag inte själv kunnat se lösningen.

Sist men inte minst vill jag tacka min familj och mina vänner för all hjälp och allt stöd under arbetets gång. De har korrekturläst, kommit med förslag på alternativa formuleringar och funnits där när jag har tvivlat och det kan jag inte tacka dem nog för.

Lund, maj 2023

Emilia Kulle

Förkortningar

Advokatsamfund	Sveriges Advokatsamfund
Barnkonventionen	FN:s konvention om barnets rättigheter
BO	Barnombudsman
Dir.	Direktiv
Ds	Departementsserien
EKMR	Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna
Europadomstolen	Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna
EU:s rättighetsstadga	Europeiska Unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (2007/C 303/01)
FB	Föräldrabalk (1949:381)
FL	Förvaltningslag (2017:900)
FN	Förenta nationerna
HFD	Högsta förvaltningsdomstolen
HVB	Hem för vård eller boende
IVO	Inspektionen för vård och omsorg
JO	Justitieombudsman
KL	Kommunallag (2017:725)
LVM	Lag (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall
LVU	Lag (1990:52) med vissa bestämmelser om vård av unga

LSS	Lag om stöd och service till vissa funktionshindrade (1993:387)
Nämnd	Socialnämnd
OSL	Offentlighets- och sekretesslag (2009:400)
Prop.	Proposition
RF	Kungörelse (1974:152) om beslutad ny regeringsform
Roks	Riksorganisationen för kvinnojourer och tjejjourer i Sverige
RÅ	Regeringsrätten
SIP	Samordnad individuell plan
SiS	Statens Institutionsstyrelse
SvJT	Svensk Juristtidning
SoF	Socialtjänstförordning (2001:937)
SoL	Socialtjänstlag (2001:453)
SOSFS	Socialstyrelsens föfattningssamling
SOU	Statens offentliga utredningar
UNICEF	United Nations Children's Fund Sverige

1 Inledning

Det offentliga skydds nätet i Sverige har bistått personer som inte kunnat klara sig på egen hand eller med stöd av anhöriga sedan Gustav Vasas regeringstid på 1500-talet. Värdefrågor har ständigt varit viktiga vid statsmaktens bedömningar och val av åtgärder, dock har dessa oftare motiverat insatserna än varit grunden för att utforma dem utifrån den enskildes behov. Trots dessa skrevs det inte ner några övergripande mål förrän 1980-talets socialtjänstreform.¹

Den socialtjänstlag som är gällande rätt idag trädde i kraft den 1 januari 2002 och baseras till stora delar på 1980 års socialtjänstlag (1980:620).² Det var genom 1980 års socialtjänstlag som de tidigare vårdlagarna, lagen (1956:2) om socialhjälp, barnavårdslagen (1960:97), lagen (1954:579) om nykterhetsvård och lagen (1976:381) om barnomsorg, samlades i en gemensam lag. Syftet med att ha en lag på hela det sociala området var att skapa en helhetssyn på människans behov och förutsättningar.³ Nuvarande SoL innebar att lagen blev indelad i kapitel och att språket moderniserades.⁴

Regeringen beslutade 2017 att tillsätta en utredning för att granska SoL, vilket har frambringat SOU 2020:47 Hållbar socialtjänst – En ny socialtjänstlag. Syftet med uppdraget var att skapa en socialt hållbar socialtjänst med ett individfokus och som genom ett förebyggande perspektiv ger människor lika möjligheter och rättigheter. Utredningen ledde fram till förslaget att en ny socialtjänstlag skulle ersätta den nuvarande lagen. Ett område som har ansetts särskilt viktigt för att uppnå syftet med förslaget är bland annat möjligheten att tillhandahålla insatser utan individuell behovsprövning.⁵

Sverigedemokraterna, Moderaterna, Kristdemokraterna och Liberalerna har ingått ett gemensamt samarbete under mandatperioden 2022–2026, Tidöavtalet.⁶ De har bland annat kommit fram till att SoL ska ändras för att ge socialtjänsten utökade befogenheter att besluta om tidiga och obligatoriska insatser för barn eller deras vårdnadshavare.⁷ Fler öppna stödformer ska också inrättas för att minska oron för kontakt med sociala myndigheter.⁸

1.1 Syfte och frågeställningar

Uppsatsen syftar till att undersöka och analysera förslaget på att, i vissa fall, slopa den föregående individuella behovsprövningen inom ramen för SoL.

¹ Alexandersson (2018) s. 57.

² Prop. 2000/01:80 s. 81.

³ Prop. 1979/80:1 Del A s. 121 ff.

⁴ Prop. 2000/01:80 s. 86.

⁵ SOU 2020:47 s. 35 ff.

⁶ Via TT, 'Tidöavtalet' <<https://via.tt.se/data/attachments/00551/04f31218-dccc-4e58-a129-09952cae07e7.pdf>> (besökt 2023-05-03), s. 2.

⁷ Ibid. s. 22.

⁸ Ibid. s. 27.

Analysen görs med ett perspektiv utifrån den formella rättssäkerhetens krav på förutsägbarhet. Utgångspunkten för uppsatsen är den centrala SOU 2020:47 och förslaget om att införa utökade möjligheter att bevilja insatser utan individuell behovsprövning.

Uppsatsens frågeställningar lyder:

- Hur ser processen kring behovsprövning inom ramen för SoL ut enligt gällande rätt?
- Hur är lagförslaget utformat?
- Vilka för- och nackdelar finns det med insatser utan föregående individuell behovsprövning?
- Hur ställer sig förslaget om insatser utan föregående individuell behovsprövning till den formella rättssäkerhetens krav på förutsägbarhet?

1.2 Avgränsningar

Uppsatsen avgränsas genom att endast diskutera lagförslaget i stort, insatser utan individuell behovsprövning samt förslaget om insatser utan behovsprövning för barn som har fyllt 15 år. Dessa avgränsningar har gjorts för att uppnå uppsatsens syfte.

SoL är en lagstiftning som bygger på frivillighet från den enskilda. Som ett komplement till SoL finns det även tvångslagstiftning i form av lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall (LVM) samt lagen (1990:52) med vissa bestämmelser om vård av unga (LVU). Denna lagstiftning ska endast tillämpas i situationer när frivilliga insatser är otillräckliga.⁹ Tvångslagstiftningen kommer inte att behandlas i uppsatsen. Denna avgränsning har gjorts eftersom det är SoL som är i fokus.

Av samma anledning kommer lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (1993:387) (LSS) samt lagen (2001:454) om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten inte heller att behandlas.

Sverige är en del av olika internationella mellanstatliga organisationer såsom Förenta nationerna (FN) och Europarådet.¹⁰ En viktig konvention antagen i Europarådet är Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna (EKMR). EKMR stadgar rättigheter för enskilda, både vuxna och barn, i förhållande till staten.¹¹ Denna konvention har fått en särställning i

⁹ Lundgren och Sunesson (2023) s. 507; Alexandersson (2018) s. 145.

¹⁰ 1 kap. 10 § RF.

¹¹ Leviner (2022) s.126.

Sverige då den inkorporerats igenom lag (1994:1219) och därmed i sin helhet är svensk rätt. Det står även i 2 kap. 19 § Kungörelse (1974:152) om beslutad ny regeringsform (RF) att ingen lag får antas som strider mot EKMR. Således har EKMR företrädare framför svensk rätt.¹²

Från den 1 januari 2020 gäller FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen) som lag i Sverige.¹³ Barnkonventionen har dock sedan tidigare fått betydelse i framtagandet av olika lagar i Sverige, exempelvis 2 kap. 1 § RF och 1 kap. 2 § SoL. EKMR och barnkonventionen ska respekteras, garanteras och förverkligas av det allmänna.¹⁴

I uppsatsen diskuteras en artikel i EKMR. Den artikel som är av relevans för uppsatsens syfte är artikel 8, rätten till skydd för privat- och familjeliv, i förhållande till insatser utan behovsprövning för barn som har fyllt 15 år. I detta sammanhang nämns även relevanta artiklar i barnkonventionen. Vidare finns det även andra internationella överenskommelser som särskilt berör barns rättigheter.¹⁵ En annan viktig konvention är FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning. Dessa överenskommelser faller dock utanför uppsatsens syfte och kommer därmed inte att beröras.

Uppsatsen har inte något komparativt element utan huvudfokus är svensk rätt. Vidare gör uppsatsen inte anspråk på att hitta och diskutera alla eventuella problem som kan finnas med den nuvarande ordningen. Dessa begränsningar har gjorts till följd av utrymmesskäl.

1.3 Terminologi

I uppsatsen har en distinktion gjorts mellan barn och unga för att få en förståelse för barnets ålder och för att bestämmelser kan skilja sig åt mellan barn och unga. Barn är personer mellan 0–18 år medan unga är 18–21 år.¹⁶ I förslaget görs en gränsdragning för enskildas insatser utan individuell behovsprövning vid den dag den enskilda fyllt 18 år. De har med andra ord valt att ta bort uttrycket unga. I den nuvarande SoL finns det dock ett antal bestämmelser gällande både barn och unga eftersom de har ansetts vara en särskilt skyddsvärd grupp och för att tillvarata och stärka deras rättssäkerhet.¹⁷ Som exempel kan nämnas krav på att upprätta vård- och genomförandeplaner samt att nämnden noga ska följa vården.¹⁸

¹² Lind (2022) s. 28 ff.

¹³ Art. 1–42 barnkonventionen; lagen (2018:1197) om Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter.

¹⁴ Lind (2022) s. 31.

¹⁵ Se exempelvis FN:s konvention om medborgerliga och politiska rättigheter och Europeiska Unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (2007/C 303/01) (EU:s rättighetsstadga).

¹⁶ 1 kap. 2 § SoL; 21 § tredje stycket LVU; Lundgren och Sunesson (2023) s. 194 f.

¹⁷ Prop. 2000/01:80 s. 162; se även 5 kap. 1 § SoL.

¹⁸ 11 kap. 3 § SoL; 6 kap. 7 b § SoL.

I förslaget har begreppen ”stöd och hjälp” samt ”sociala tjänster” från SoL ersatts med begreppet ”insatser”. Detta kommer även att göras i uppsatsen för att ha en enhetlig begreppsanvändning. Definitionen av begreppet insatser föreslås enligt utredningen läggas till i lagen, där det anges att nämnden ska erbjuda insatser i form av rådgivning, omsorg, vård, stöd och annan hjälp till enskilda som behöver det.¹⁹

Vidare används begreppet skyddat boende i förslaget²⁰ och är oftast en kvinnojour. Kvinnojouren kan dock erbjuda skyddat boende med och utan beslut från nämnden.²¹ Således kommer, i uppsatsen, begreppet kvinnojour att användas för de boendena utan beslut från nämnden och begreppet skyddat boende för de boendena med beslut från nämnden.

1.4 Metod och material

I uppsatsen har huvudsakligen den rättsdogmatiska metoden använts. Denna metod är den klassiska juridiska metoden och beskrivs traditionellt som att fastställa gällande rätt med hjälp av vedertagna rättskällor. Vidare innebär det att beskriva och tolka de lege late (hur rätten är) samt att systematisera gällande rätt i form av bland annat regler och principer.²² Med rättskällor åsyftas vanligtvis lag och lagförarbeten, prejudikat, sedvänja och doktrin.²³ Rättsdogmatiken kan även innehålla argument de lege ferenda (vad lagen borde vara) i den mån som argumenten är en utveckling av analysen av gällande rätt, det vill säga att de inte motsäger varandra.²⁴

Lagförarbeten har alltid haft en stor betydelse och nästan ansetts ha en självständig auktoritet i domstolarnas praxis medan den juridiska litteraturen har en inre tyngd men används inte i samma utsträckning.²⁵ Vid argumentation inom den rättsdogmatiska metoden, såväl de lege lata-argumentation som de lege ferenda-argumentation, har doktrinen en unik ställning. Medan rättspraxis och lagregler vanligtvis inte har ett kritiskt förhållningssätt, så har doktrinen en möjlighet att fördjupa diskussionen.²⁶

Även den rättsanalytiska metoden har använts i uppsatsen. Vid användningen av denna metod kan alla former av material användas för analysen och en argumentation inom rättsvetenskapen är fri och saknar ett ”rätt svar” på rättsliga problem. Det kan finnas flera möjliga alternativ vid ett ställningstagande

¹⁹ SOU 2020:47 s. 39.

²⁰ Se exempelvis SOU 2020:47 s. 702.

²¹ Upphandlingsmyndigheten, ”Vad är skyddat boende och vilka driver dessa boenden?” <<https://www.upphandlingsmyndigheten.se/statsstod/riktade-vagledning/hur-kan-kommuner-finansiera-eller-anskaffa-skyddat-boende/vad-ar-skyddat-boende-och-vilka-driver-dessa-boenden/>> (besökt 2023-05-03).

²² Sandgren (2021) s. 51.

²³ Ibid. s. 47.

²⁴ Ibid. s. 51 f.

²⁵ Kleinman (2018) s. 33.

²⁶ Ibid. s. 36 f.

i rättsliga frågor, medan den rättsdogmatiska metoden bygger på tanken att det finns en rätt lösning på varje juridiskt problem.²⁷

SOU 2020:47 Hållbar socialtjänst – En ny socialtjänstlag, där Margareta Winberg var utredare, är ett ytterst centralt material i uppsatsen. Det är en gedigen utredning på ungefär 1500 sidor som behandlar hur hela SoL bör reformeras. Utredningen har föregåtts av ett direktiv och två tilläggsdirektiv. Uppdraget med dir. 2017:39 var att en särskild utredare skulle se över SoL samt en del av socialtjänstens uppgifter. Bland annat omfattade uppdraget att utredaren skulle se över möjligheten för kommuner att tillgängliggöra och erbjuda insatser på ett enklare sätt än idag utan att rättssäkerheten och kvaliteten i vården riskerades samt att analysera konsekvenserna av detta²⁸. Med anledning av tilläggsdirektiv 2018:69 utvidgades uppdraget och i tiden förlängdes, och även tilläggsdirektiv 2020:46 förlängde utredningstiden.

I uppsatsen har ett urval av remissvar tagits upp för att få berörda organisationer, kommuner och myndigheters synvinkel på lagförslaget. Remissvaren används även i andra delar av uppsatsen för att belysa förslaget från olika håll. Remissvar är en viktig del av lagstiftningsprocessen i Sverige. Regeringen vill veta vilket stöd förslaget har bland de berörda organen och det är ett led i den demokratiska ordningen.²⁹ Remissvaren som tas upp är: Barnombudsmannen (BO), Bengtsfors kommun, Domstolsverket, Förvaltningsrätterna i Göteborg, Karlstad, Malmö och Umeå, Göteborgs kommun, Inspektionen för vård och omsorg (IVO), Justitieombudsmannen (JO), Kammarrätterna i Jönköping och Stockholm, Lunds universitet, Riksorganisationen för kvinnojourer och tjejjourer i Sverige (Roks), Socialstyrelsen, Stockholms universitet, Sveriges Advokatsamfundet (Advokatsamfundet), United Nations Children's Fund Sverige (UNICEF) samt Uppsala universitet. Urvalet av remissvar har gjorts med beaktande av att dels få en förståelse för vilken respons förslaget har fått av de utövande verksamheterna, dels för att se vilka farhågor som finns med förslaget rent juridiskt.

Beslut från JO, som har nämnts i litteraturen, har behandlats i uppsatsen för att visa hur denne tolkar rätten. Värt att nämna är att JO i den offentliga rätten räknas som en rättskälla eftersom JO är riksdagens granskningsorgan. Det är de enskildas rättigheter i förhållande till det allmänna som är i fokus för JO:s granskning. JO ska göra uttalanden som ska bidra till en mer enhetlig och ändamålsenlig rättstillämpning.³⁰ JO:s beslut är särskilt viktiga som rättskälla för myndigheter, eftersom en hel del frågor som är betydelsefulla inte prövas av domstol.³¹ Vidare har praxis från Högsta förvaltningsdomstolen (HFD)

²⁷ Sandgren (2021) s. 53 f.

²⁸ Dir. 2017:39 s. 15.

²⁹ Regeringskansliet, 'Remisser' <<https://www.regeringen.se/remisser/>> (besökt 2023-03-14).

³⁰ 6 § Lag (1986:765) med instruktion för Riksdagens ombudsmän; Lind (2022) s. 47.

³¹ Lind och Fridström Montoya (2022) s. 18. Huruvida JO är en rättskälla eller inte är en akademisk fråga, se Axberger (2014) s. 52 f.

och avgöranden från kammarrätten, som även denna hittats i litteraturen, använts av samma anledning som beslut från JO. Även om avgöranden från kammarrätten inte är en rättskälla kan den skapa en förståelse för hur domstolarna tolkar lagarna på socialrättens område.

I uppsatsen har även beslut från IVO berörts. IVO har haft tillsyn över socialtjänsten sedan den 1 juni 2013. Tidigare var det länsstyrelserna och Socialstyrelsen som ansvarade för den statliga tillsynen. IVO har fått i uppgift att granska så att de verksamheter som myndigheten har tillsyn över uppfyller de krav och mål som följer av lagar och andra föreskrifter.³² Trots att IVO:s beslut inte är rättspraxis fyller de en viktig funktion som riktlinjer för hur socialtjänsten ska utforma sin verksamhet.

Socialstyrelsens riktlinjer och allmänna råd är varken lag eller rättsliga bestämmelser, ändock är de av betydelse då det är den interna reglering som socialtjänsten har att förhålla sig till. Riktlinjerna ger även en förståelse för hur generella och abstrakta lagrum ska tolkas i socialtjänstens praktiska verksamhet. Vidare är det ett viktigt instrument för ämbetsmän inom det sociala arbetet eftersom riktlinjerna fyller ut sådant som SoL i sin funktion som ramlagstiftning inte specificerar. Allmänna råd får dock ibland i praktiken en ställning som påminner om praxis och doktrinens ställning³³. Ett exempel som har använts i uppsatsen är Socialstyrelsens handbok: Handläggning och dokumentation inom socialtjänsten. De föreskrifter som myndigheten antar är dock till skillnad från riktlinjer och allmänna råd bindande eftersom en föreskrift innebär att Socialstyrelsen enligt reglerna i RF har tilldelats normgivningsbefogenhet.³⁴

Nya sociallagarna, med kommentar, skriven av Lars Lundgren och Per-Anders Sunesson har också varit av särskild vikt för arbetet. Nya sociallagarna är en lagbok med tillhörande fördjupade kommentarer om hur paragraferna ska tolkas och används i bland annat SoL. Vidare har ett noggrant urval av artiklar och doktrin gjorts. Tillförlitligheten säkerställs genom en kontroll av författarskapet bakom texterna.

1.5 Rättssäkerhetsperspektiv

På 1800-talet började rättssäkerhetsbegreppet att diskuteras i samband med framväxten av rättsstatsbegreppet. En rättsstat kännetecknas av att den statliga maktutövningen måste vara underkastad rättslig reglering och kontroll. Rättssäkerhetsbegreppet utgår från att skydda den enskilde mot obefogade

³² Lind (2022) s. 48; SOU 2020:47 s. 683; 13 kap. 2 § SoL.

³³ Lind och Fridström Montoya (2022) s. 18.

³⁴ Lind (2022) s. 27; Lind och Fridström Montoya (2022) s. 19.

anspråk och krav från den statliga makten.³⁵ Rättssäkerheten är viktig såväl för enskilda hjälpsökande som för rättssystemets legitimitet.³⁶

Trots att begreppet rättssäkerhet kan anses utgöra en av juridikens fundamentala hörnpelare så finns det inte någon entydig och allmänt accepterad definition. Begreppet är komplext eftersom det inte är statiskt samt att det rymmer många skilda aspekter. Enligt professor Josef Zila verkar det dock föreligga konsensus om två saker som begreppet innefattar. Dels förutsägbarhet i utfallet av rättsliga beslut, dels legalitetsprincipen, det vill säga att ingen ska dömas utan lagstöd. Vidare kan legalitetsprincipen beskrivas som en naturlig följd av förutsägbarhet.³⁷ Även professor Åke Frändberg beskriver rättssäkerhetens ideal som förutsägbarhet i rättsliga angelägenheter.³⁸ Vidare menar professor Aleksander Peczenik att förutsägbarhet inte räcker, det krävs även moralisk godtagbarhet av rättsliga beslut. Detta betecknar han som den formella och materiella rättssäkerheten.³⁹

Rättsstaten kännetecknas av att maktutövningen följer rättsreglerna. Görs detta uppvisar maktutövningen en hög grad av förutsägbarhet. Det föreligger därmed en hög grad av formell rättssäkerhet.⁴⁰ Den formella rättssäkerheten betonar förutsägbarhet, kontrollerbarhet och likhet inför lagen. Vidare kan den sägas innehålla flera grundläggande principer såsom legalitetsprincipen, objektivitetsprincipen och offentlighetsprincipen.⁴¹

Legalitetsprincipen stadgas i 1 kap. 1 § tredje stycket RF och skyddar rättssäkerheten genom att kräva av lagstiftningen att medborgarna kan förutse när och hur de kan komma att bli föremål för ingripanden.⁴² Legalitetsprincipen ställer krav på lagens utformning och skulle ett för stort utrymme lämnas för godtyckliga bedömningar, riskeras förutsägbarheten att minska.⁴³

Peczenik har beskrivit den materiella rättssäkerheten som ”att rättsskipning och myndighetsutövning baserar sig på en förnuftig avvägning mellan hänsynen till den på rättsnormerna baserade förutsebarheten och andra etiska värden”⁴⁴. Det innebär att beslut som fattas av förvaltningsmyndighet och domstol inte bara ska vara förutsägbara utan även ta hänsyn till andra etiska värden. Den materiella rättssäkerheten stadgas i 1 kap. 2 § RF där det bland annat

³⁵ Prop. 1993/94:151 s. 69.

³⁶ Fridström Montoya (2022) s. 15.

³⁷ SOU 2015:71 s. 148 ff.; Zila, 'Om rättssäkerhet', SvJT 1990 s. 284, på s. 284.

³⁸ Frändberg (1984) s. 175 ff.

³⁹ Peczenik, 'ÅKE FRÄNDBERG. Rättsregel och rättsval. Om rättsliga regel- och systemkonflikter i tid och rum, Stockholm 1984. Norstedts', SvJT 1985 s. 395, på s. 397.

⁴⁰ Peczenik (1995) s. 51.

⁴¹ SOU 2015:71 s. 148 ff.

⁴² Asp, Ulväng och Jareborg (2022) s. 46.

⁴³ SOU 2015:71 s. 148 ff.

⁴⁴ Peczenik (1995) s. 94.

anges att den offentliga makten ska utövas med respekt för den enskilda människans frihet och värdighet.⁴⁵

För att förtydliga behovet av både en formell och materiell rättssäkerhet exemplifierar Peczenik att ”tyska judar under Hitlers välde kunde på grund av då gällande lagar lätt förutse att de skulle komma att förföljas, men det vore absurd att kalla en sådan förutsebarhet för rättssäkerhet”.⁴⁶

Förslaget om insatser utan individuell behovsprövning analyseras utifrån den formella rättssäkerhetens krav på förutsägbarhet. Valet av perspektiv grundar sig i att det genomgripande i lagförslaget skrivs att förändringar ska göras för att stärka den enskildes rättssäkerhet. Det har berörts i förhållande till bland annat biståndsbestämmelserna, dokumentationsskyldigheten och överlämnande av viss myndighetsutövning till privata utförare.⁴⁷ Det beskrivs dock inte hur den enskildes rättssäkerhet ska kunna förbättras genom lagförslaget.

1.6 Forskningsläge

Socialrätt är utförligt behandlad i forskningen. Några av de författare som har intresserat sig specifikt för utvecklingen av socialtjänsten är Theresé Fridstöm Montoya, Titti Mattsson och Pernilla Leviner.

Theresé Fridström Montoya avhandling från 2015: *Leva som andra genom ställföreträdare – en rättslig och faktisk paradox*, handlar om ställningen som rättssubjekt för personen med funktionsnedsättning. Avhandlingen fokuserar på rätten till insatser och självbestämmande i SoL och LSS samt reglerna om god man och förvaltare i föräldrabalken (1949:381) (FB).⁴⁸

Titti Mattsson har genom sin forskning fört socialrätten framåt på många områden men specifikt gällande barnrätten och äldrerätten. Hon har bland annat varit delaktig i remissvaret från Lunds universitet till SOU 2020:47 samt varit med och skrivit en rapport från 2011 som heter *Social barnavård – några utmaningar. Glimtar från forskning ur olika perspektiv*.⁴⁹

Pernilla Leviner har specialiserat sig inom socialrätt och barnrätt, och hennes forskning rör på olika sätt relationen mellan staten, familjen och individen, ofta med fokus på myndigheters ansvar och befogenheter. Leviner har skrivit

⁴⁵ SOU 2015:71 s. 148 ff.

⁴⁶ Peczenik (1985) på s. 397.

⁴⁷ Se exempelvis SOU 2020:47 s. 655, 720 och 728.

⁴⁸ Fridström Montoya (2022) s. 3.

⁴⁹ Research portal LU, 'Titti Mattsson' <<https://portal.research.lu.se/sv/persons/titti-mattsson>> (besökt 2023-03-15).

om bland annat placerade barns rättigheter, rätten till en rättvis rättegång ur ett barnperspektiv samt barnkonvention och dess ställning i svensk rätt.⁵⁰

1.7 Uppsatsens disposition

Första kapitlet beskriver ramen för uppsatsen, bland annat tas syfte och frågeställningar, avgränsningar samt metod och material upp. Därefter beskrivs rättssäkerhetsperspektivet och hur det kommer att användas i uppsatsen.

Andra kapitlet beskriver den bakgrund läsaren behöver gällande offentlig rätt för att förstå lagförslaget. Begrepp som kommunal självstyrelse, allmän/specialreglerad kompetens, myndighetsutövning, laglighetsprövning/förvaltningsbesvär tas upp. Tillhörande bestämmelser i såväl kommunallagen (2017:725) (KL) som förvaltningslagen (2017:900) (FL) kommer att beröras.

Tredje kapitlet beskriver bakgrunden till SOU 2020:47. I detta kapitel redogörs bland annat för varför en utredning har beretts, för- och nackdelar med en ramlag samt målen med socialtjänsten.

Fjärde kapitlet beskriver hur socialtjänstens behovsprövning fungerar enligt gällande rätt. Först och främst kommer rätten till bistånd och serviceinsatser att behandlas, för att sedan beskriva hur anmälningsplikten och dokumentationsskyldigheten ser ut. Avslutningsvis kommer bestämmelsen angående hemtjänst utan föregående behovsprövning som infördes 2018 att beröras.

Femte kapitlet beskriver lagförslagets insatser utan individuell behovsprövning. Förslaget kommer till en början beskrivas i sin helhet, därefter kommer begreppet myndighetsutövning att genomgå i förhållande till förslaget. Undantagen från bestämmelsen samt undantag från undantagen kommer behandlas och problematiseras. Insatser utan behovsprövning för barn som har fyllt 15 år kommer att diskuteras under en egen underrubrik.

Samtliga kapitel avslutas med en kort sammanfattning för att det sedan ska bli lättare för läsaren att ha med sig det mest väsentliga från varje kapitel vidare i läsningen.

I det avslutande sjätte kapitlet besvaras uppsatsens frågeställningar. Eftersom de två första frågeställningarna är av mer deskriptiv karaktär kommer de att besvaras löpande i kapitel 2–5. Således kommer dessa endast att beskrivas i en kort redogörelse för att sedan utförligt svara på de två senare frågeställningarna som är mer analyserande. Uppsatsen avslutas med några sammanfattande slutsatser.

⁵⁰ Stockholms universitet, 'Pernilla Leviner' <<https://www.su.se/profiles/plevi-1.184442?open-collapse-boxes=body-research>> (besökt 2023-05-03).

2 Socialrättens grund i offentlig rätt

I detta kapitel kommer en del avgörande begrepp i den offentliga rätten att belysas för att vidare kunna förstå de avvägningar som har gjorts i utformningen av lagförslaget.

Den kommunala självstyrelsen är tanken om en självständig och inom vissa ramar fri bestämmanderätt för kommuner och regioner. Demokrati är en grundläggande princip för samhället och den viktigaste värdegrunden för kommunal självstyrelse.⁵¹ Kommunens uppgifter inom socialtjänsten fullgörs av den eller de nämnder som kommunfullmäktige bestämmer. Socialtjänsten lyder under nämnden och är den instans som utför arbetet i praktiken.⁵²

Nämnden är en förvaltningsmyndighet vilket innebär att kraven på likabehandling, objektivitet och saklighet enligt 1 kap. 9 § RF ska följas.⁵³ Vidare ska nämnden följa de regler som anges i KL och får mycket sällan delegera beslutsbefogenhet till andra organ eftersom nämnden ansvarar för viktiga frågor rörande enskildas liv.⁵⁴ Nämnden har dock en möjlighet att uppdra åt exempelvis ett utskott att besluta på nämndens vägnar i ett visst ärende eller en viss grupp av ärenden enligt 6 kap. 37 § KL.⁵⁵

2.1 Allmän och specialreglerad kompetens

En kommun har befogenhet att utföra olika uppgifter, den så kallade allmänna kompetensen. För att falla inom ramen för kommunens allmänna kompetens måste angelägenheten vara av allmänt intresse enligt 2 kap. 1 § KL. Allmänintresset ska också ha anknytning till kommunens område eller dess medlemmar, vilket kallas lokaliseringsprincipen. I kravet på allmänintresse ligger i princip ett förbud mot att ge understöd till enskilda kommunmedlemmar. Understöd till enskilda får bara ges i form av generella insatser.⁵⁶

Kommunerna måste även beakta likställighetsprincipen. Denna princip innebär enligt 2 kap. 3 § KL att en kommun ska behandla sina medlemmar lika, om det inte finns sakliga skäl för något annat. Utgångspunkten är att kommunens medlemmar ska vara likställda i förhållande till kommunen gällande såväl rättigheter som skyldigheter. För att en kommun ska kunna behandla sina medlemmar olika krävs att beslut om detta grundar sig på rationella hänsyn eller sakliga överväganden. Det får därmed inte förekomma några skönsmässiga bedömningar.⁵⁷ Kommuner behöver även förhålla sig till

⁵¹ Madell och Lundin (2021) s. 28 f.; 1 kap. 1 § RF; 14 kap. 2 § RF; 1 kap. 2 § KL.

⁵² 2 kap. 4 § SoL.

⁵³ Fridström Montoya (2022) s. 80.

⁵⁴ Se 10 kap. SoL; Lind (2022) s. 41 f.

⁵⁵ 6 kap. 41 § KL.

⁵⁶ Lind (2022) s. 40; SOU 2020:47 s. 669.

⁵⁷ Prop. 1990/91:117 s. 149.

självkostnadsprincipen i 2 kap. 6 § KL som anger att kommuner inte får ta ut högre avgifter för service och tjänster än vad som motsvarar kostnaderna.⁵⁸

Utöver den allmänna kompetensen får kommunerna utföra uppgifter inom ramen för sin specialreglerade kompetens, det vill säga sådan kompetens som följer av speciallag. Till exempel kan en kommun i speciallagstiftning, såsom SoL, ha fått befogenhet att på olika sätt ge understöd till enskilda.⁵⁹

2.2 Myndighetsutövning

År 2018 trädde den nya FL i kraft.⁶⁰ Det beslutades under lagstiftningsarbetet att inte längre använda uttrycket myndighetsutövning i lagen.⁶¹ Anledningen till detta var bland annat att den uppdelning som gjorts i 1971 års förvaltningslag mellan allmänna bestämmelser som skulle tillämpas vid all ärendehandläggning och särskilda bestämmelser som var mer centrala från rättssäkerhetssynpunkt och som bara var tillämpliga i vissa slags ärenden skulle tas bort.⁶² Utgångspunkten i dagens FL är att samtliga förfaranderegler är tillämpliga vid all ärendehandläggning oberoende av om ärendet avser myndighetsutövning eller inte. Skulle det finnas anledning att göra avsteg från denna huvudregel kan en undantagsreglering utformas efter de behov som gäller för handläggningen av en specifik typ av ärenden.⁶³ FL är dock subsidiär till annan lagstiftning där begreppet kan vara inskrivet.⁶⁴

I SOU 2020:47 diskuteras begreppet myndighetsutövning i förhållande till förslaget om insatser utan individuell behovsprövning. Förslaget baseras på tanken att den enskilde vid behov av en viss insats, direkt ska kunna vända sig till en privat utförare. Det relevanta i frågan blir huruvida en privat aktörs beslut att neka en enskild att ta del av en insats anses vara myndighetsutövning eller inte. Av 10 kap. 1 § KL och 2 kap. 5 § SoL följer att förvaltningsuppgifter som innefattar myndighetsutövning endast får överlämnas till privaträttsliga subjekt med stöd av lag. Något sådant lagstöd finns inte i SoL.⁶⁵

I förarbetena till 1971 års förvaltningslag uttalas att gemensamt för all myndighetsutövning är att det rör sig om beslut eller andra åtgärder som fattas av en myndighet och som uttrycker maktbefogenheter över medborgarna. Det krävs dock inte att åtgärderna medför några förpliktelser för medborgarna. Myndighetsutövning kan vara både i form av gynnande och betungande beslut. Utmärkande för begreppet är ändå att den enskilde befinner sig i någon

⁵⁸ Lind (2022) s. 41.

⁵⁹ SOU 2020:47 s. 669.

⁶⁰ Sveriges riksdag, 'En modern och rättssäker förvaltning – ny förvaltningslag' <https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/arende/betankande/en-modern-och-rattssaker-forvaltning---ny_H501KU2#stepBeslut> (besökt 2023-04-06).

⁶¹ Prop. 2016/17:180 s. 53.

⁶² Ibid. s. 46 f.

⁶³ Ibid. s. 53.

⁶⁴ 4 § FL; prop. 2016/17:180 s. 38 ff.; Lind (2022) s. 42.

⁶⁵ SOU 2020:47 s. 691 f.

typ av beroendeställning. Gällande betungande beslut riskerar den enskilde att något tvångsmedel används mot hen om beslutet inte följs. Vidare innebär ett gynnande beslut att den enskilde för att kunna nyttja beslutet måste vända sig till samhällsorganen samt att deras tillämpning av gällande bestämmelser blir avgörande.⁶⁶

Myndighetsutövning kan i vissa situationer vara en begränsning när det kommer till kommuners befogenhet att överlämna uppgifter till privaträttsliga subjekt. Exempelvis JO 2001/02 s. 250 avser frågan om anlitan av privaträttsliga subjekt som utredare inom socialtjänsten. JO anser att typiska förvaltningsuppgifter inom socialtjänsten är nämndens handläggning gällande bland annat biståndsinsatser för enskilda. Enligt JO kan 12 kap. 4 § RF inte ges annan innebörd än att bestämmelsen tar sikte på hela handläggningen av ett ärende. Beredningen av och beslutet i ett ärende måste i princip anses utgöra oskiljaktiga delar av en och samma förvaltningsuppgift. Om ärendet innefattar myndighetsutövning kan nämnden inte överlämna handläggningen av det till ett privaträttsligt subjekt om det inte finns stöd härför i lag.⁶⁷

Begreppet myndighetsutövning har samma innebörd i 12 kap. 4 § RF som i 1971 års förvaltningslag (1971:290), det vill säga ”utövning av befogenhet att för enskild bestämma om förmån, rättighet, skyldighet, disciplinär bestraffning eller annat jämförbart förhållande”.⁶⁸

2.3 Laglighetsprövning och förvaltningsbesvär

Den svenska förvaltningsrätten skiljer mellan två olika typer av besvär, laglighetsprövning, som följer av KL och förvaltningsbesvär, som följer av FL.⁶⁹ Principen om att nämnderna regleras av både KL och FL är att nämnderna ska stå för en handläggning som är både rättssäker och effektiv.⁷⁰

Laglighetsprövning omfattar besvär över kommunala fullmäktiges beslut samt beslut av kommunala nämnder om besvärsmålsbestämmelserna finns i KL. Varje medlem av en kommun eller en region har rätt till en laglighetsprövning enligt 13 kap. 1 § KL, oberoende om det berör hen eller inte, men ingen annan. Vem detta är anges i 1 kap. 5–6 §§ KL. Vidare kan besvärsmyndigheten bara pröva beslutets laglighet, det vill säga endast upphäva beslutet men inte ändra dess innehåll. Anledningen till denna ordning är att kommunmedlemmarna ska ha möjlighet att statligt kontrollera kommunens beslut, men att

⁶⁶ Prop. 1971:30 s. 331.

⁶⁷ JO 2001/02 s. 250.

⁶⁸ 3 § i 1971 års förvaltningslag; prop. 1971:30 s. 331; prop. 1973:90 s. 397; prop. 2016/17:180 s. 46 f.

⁶⁹ Strömberg och Lundell (2022) s. 188.

⁷⁰ Lind (2022) s. 43.

denna kontroll till följd av den kommunala självstyrelsen ska hålla sig inom vissa gränser.⁷¹

Förvaltningsbesvär omfattar besvär över statliga förvaltningsorgans beslut samt kommunala nämnders beslut om besvärstämmebestämmelserna finns i speciallagstiftning och inte i KL. Besvär rätt tillkommer endast den som beslutet angår enligt 42 § FL. Förvaltningsbesvär innebär att rätten kan pröva både det överklagade beslutets laglighet och lämplighet. Det innebär att besvärsmyndigheten inte bara kan upphäva ett beslut utan även ändra dess innehåll.⁷²

2.4 Sammanfattning

Socialtjänsten inom varje kommun faller under den kommunala självstyrelsen och lyder under nämnden. Nämnden har som myndighet en skyldighet att följa kraven på likabehandling, objektivitet och saklighet. Kommunen har både en allmän och en specialreglerad kompetens. Den allmänna kompetensen ger kommuner befogenhet att utföra diverse uppgifter av allmänt intresse inom ramen för lokaliseringsprincipen. Den specialreglerade kompetensen innebär att kommunen får gå utöver det som följer av den allmänna kompetensen om det återfinns i speciallagstiftning. Vidare måste kommuner rätta sig efter likställighetsprincipen och självkostnadsprincipen.

I dagens FL finns inte begreppet myndighetsutövning med eftersom det inte längre skulle finnas någon uppdelning av olika typer av ärendehandläggning. FL är dock subsidiär till annan lagstiftning. I SOU 2020:47 diskuteras begreppet myndighetsutövning i förhållande till förslaget. Utgångspunkten är att den enskilde vid behov av en viss insats direkt ska kunna vända sig till en privat utförare. Frågan blir i detta avseende om, en privat aktörs beslut att neka en enskild att ta del av en insats, är myndighetsutövning eller inte.

Myndighetsutövning innebär en maktbefogenhet för myndigheter att bestämma om såväl gynnande som betungande beslut för enskilda. Vanligtvis befinner sig den enskilde i en beroendeställning på ett eller annat sätt. Vidare har JO fastställt att om ärendet innefattar myndighetsutövning kan nämnden inte överlämna handläggningen av det till ett privaträttsligt subjekt om det inte finns lagstöd. Något sådant lagstöd finns inte i SoL.

Den svenska förvaltningsrätten skiljer mellan laglighetsprövning och förvaltningsbesvär. Besvärsmyndigheten för laglighetsprövning kan endast pröva beslutets laglighet. Till skillnad från förvaltningsbesvär där rätten kan pröva både det överklagade beslutets laglighet och lämplighet.

⁷¹ Strömberg och Lundell (2022) s. 188 f.

⁷² Ibid.

3 Bakgrund till SOU 2020:47

I detta kapitel behandlas syftet bakom SoL och varför en utredning har beretts. Vidare beskrivs grunden för socialtjänsten och där tillhörande principer.

Den 6 april 2017 beslutade regeringen att tillsätta en särskild utredning för att göra en översyn av SoL, samt en del av socialtjänstens uppgifter i direktiv 2017:39. Ambitionen är att socialtjänsten ska erbjuda behovsanpassade insatser med ett förebyggande och kunskapsbaserat perspektiv. Förslagen ska bidra till en ökad kvalitet utan ökade kostnader för stat eller kommun. Utredningen kom att benämnas Framtidens socialtjänst. Den 24 april 2018 lämnade utredningen betänkandet SOU 2018:32 Ju förr desto bättre – vägar till en förebyggande socialtjänst. Utredningen fick även i uppdrag genom tilläggsdirektiv⁷³, beslutade den 19 april 2018, att bland annat se över barnrättsperspektivet i SoL.⁷⁴

Enligt direktivet lägger socialtjänsten stora resurser på myndighetsutövning. Detta har haft till följd att det långsiktiga förebyggande arbetet inte har kunnat prioriteras. Socialdepartementet har inför översynen inhämtat uppgifter från bland annat myndigheter, kommuner och intresseorganisationer. Enligt dessa kan tillämpningen av lagen många gånger uppfattas som godtycklig och det föreligger stora skillnader mellan olika kommuner. Vidare har IVO påpekat att enskilda i behov av samhällets stöd inte får hjälp eller får hjälp för sent samt att de insatser som beslutats inte styrs av den enskildes behov.⁷⁵

Tanken med SoL är att det ska vara en målinriktad ramlag med såväl skyldigheter för kommunen som rättigheter för den enskilde. Kommunerna ska ha ett stort utrymme att tillämpa lagen utifrån lokala förutsättningar. Den ska även ge möjlighet vid val av tillvägagångssätt och omsorg till den enskildes vilja och behov.⁷⁶ Det finns risker med en alltför flitig användning av ramlagstiftning. Bemyndiganden kan överanvändas av myndigheterna, och risken finns också att riksdag och regering får svårt att kontrollera den regelmängd som ramlagar ger upphov till.⁷⁷

Lagen har reviderats ett antal gånger under åren vilket har lett till att den idag är mer detaljstyrd än när den trädde i kraft. Detta gör i sin tur att det har blivit svårt att upprätthålla lagens karaktär av ramlag samt ett minskat utrymme för

⁷³ Dir. 2018:69.

⁷⁴ SOU 2020:47 s. 35 f.

⁷⁵ Dir. 2017:39 s. 2 f.

⁷⁶ Dir. 2017:39 s. 6; SOU 2020:47 s. 287.

⁷⁷ Lind (2022) s. 37.

kommunal självstyrelse.⁷⁸ Vidare upplevs den som svår att överblicka och förstå eftersom språket är föråldrat och begreppsanvändningen inte enhetlig.⁷⁹

I proposition 1996/97:124 redogör regeringen för en del för- och nackdelar med ramlagstekniken. Det som är positivt är att myndigheter ges större frihet att välja en tolkning som är anpassad till det individuella fallet och att lösningar på problem underlättas i samråd med den enskilde. Den enskildes intressen kan också tillvaratas på ett bättre sätt samt att det finns bättre möjligheter att utveckla metoder och arbetssätt på basis av egna kunskaper och erfarenheter. Risker med ramlagstekniken är att det kan ske en utveckling av en praxis som inte står i överensstämmelse med lagstiftarens intentioner och lagens anda. Lagen kan också komma att tillämpas på olika sätt i olika delar av landet. Med tiden kan detta dock lösas genom en utveckling av rättspraxis och tillsynsmyndigheternas insatser.⁸⁰

Det är viktigt att SoL är formbar och kan tillämpas på bästa möjliga sätt för den enskilde. Målet med utredningen har varit att återskapa socialtjänstens ursprungliga format som ramlag för att därigenom kunna lämna större utrymme för en helhetssyn på individen.⁸¹ Vidare uttrycker även socialsekreterare att en av anledningarna till att de trivs med sitt yrke är att de har ett stort handlingsutrymme att göra självständiga bedömningar.⁸² Enligt en del rättsvetenskapliga författare är det dock rättsosäkert för enskilda att rättstillämpningen inom socialrätten delvis styrs av andra faktorer än rättskällor. De menar också att SoL genom sin utformning med målstadganden förlorar i sin rättsliga legitimitet.⁸³

3.1 Socialtjänstens mål

Socialtjänstens mål följer främst av grundlagen, som anger ramarna för den offentliga verksamheten. 1 kap. 2 § 1–2 stycket RF stadgar att:

Den offentliga makten ska utövas med respekt för alla människors lika värde och för den enskilda människans frihet och värdighet.

Den enskildes personliga, ekonomiska och kulturella välfärd ska vara grundläggande mål för den offentliga verksamheten. Särskilt ska det allmänna trygga rätten till arbete, bostad och utbildning samt verka för social omsorg och trygghet och för goda förutsättningar för hälsa.

Bestämmelsen är generell och riktar sig till alla som utövar offentlig makt, med andra ord ger den inga rättigheter för medborgarna. Den ger dock uttryck

⁷⁸ Dir. 2017:39 s. 6.

⁷⁹ SOU 2020:47 s. 287.

⁸⁰ Prop. 1996/97:124 s. 42 f.; SOU 2020:47 s. 288 f.

⁸¹ Ibid.

⁸² Andersson m.fl. (2011) s. 46.

⁸³ Fridström Montoya (2022) s. 57.

för en del särskilt viktiga mål för den samhälleliga verksamheten.⁸⁴ Enligt förarbetena är den enskildes välfärd det övergripande målet med den politiska verksamheten och det förefaller sig därför naturligt att rättigheter som har ett samband med denna målsättning kommer till uttryck i grundlagen.⁸⁵ Vidare speglar bestämmelsen en humanistisk människosyn, det vill säga en uppfattning om att människans värde är knuten till hens existens och inte funktioner.⁸⁶

SoL har även en egen bestämmelse som har stor betydelse för hur socialtjänstens verksamhet utformas och inriktas.⁸⁷ I portalparagrafen 1 kap. 1 § SoL anges de övergripande målen och grundläggande värderingarna för samhällets socialtjänst. Socialtjänsten ska ta hänsyn till människans ansvar för sin och andras sociala situation samt inriktas på att frigöra och utveckla enskildas och grupperns egna resurser. Verksamheten ska bygga på respekt för människornas självbestämmanderätt och integritet. Målen ger uttryck för principen om alla människors lika värde och lika rätt till social trygghet, vård och omsorg.⁸⁸

Vissa begrepp och principer ska vara vägledande för individuellt inriktade insatser inom socialtjänsten. Dessa principer är frivillighet, självbestämmande, normalisering, kontinuitet, flexibilitet samt närhet. Verksamheten ska präglas av en helhetssyn, vilket innebär att en enskilds eller en grupp sociala situation ska ses i ljuset av hela den sociala miljön och inte bara närmiljön. Det kan röra sig om arbetssituation, bostadssituation och att undvika segregation och fattigdom. Allt detta brukar gemensamt benämnas värden för att nå livskvalitet.⁸⁹

Frivillighet och självbestämmande innebär att den enskilde har medbestämmande i handläggningen av sitt ärende om en viss social tjänst. Ärendet ska även bygga på den enskildes egen medverkan, vilket är både samhällets och den enskildes ansvar. Insatser ska normaliseras, exempelvis genom att låta individer med sociala insatser bo kvar i sin normala miljö. Målet med normaliseringsprincipen är att individer med särskilda behov i så liten utsträckning som möjligt ska känna sig särbehandlade.⁹⁰

Principen om kontinuitet innebär att kontakt med socialtjänsten i möjligaste mån genomförs av samma handläggare som individen har fått ett förtroende för. Vidare ska det finnas en flexibilitet inom socialtjänsten, det vill säga att insatser ska anpassas till den enskildes aktuella förutsättningar.

⁸⁴ SOU 2020:47 s. 347.

⁸⁵ SOU 1975:75 s. 183 f.; prop. 1975/76:209 s. 137 f.

⁸⁶ Mattsson (2002) s. 143.

⁸⁷ SOU 2020:47 s. 347.

⁸⁸ Socialstyrelsen (2015) s. 37.

⁸⁹ Prop. 1979/80:1 Del A s. 207 ff.; bet. 2000/01: SoU18 s. 17.

⁹⁰ Ibid.

Avslutningsvis definieras närhetsprincipen som att vård utanför det egna hemmet ska genomföras så nära hemmiljön som möjligt.⁹¹

3.2 Sammanfattning

Regeringen tillsatte en utredning för att se över SoL 2017. Behovet av en ny SoL grundar sig enligt direktivet på att socialtjänsten lägger stora resurser på myndighetsutövning och att det långsiktiga förebyggande arbetet inte har kunnat prioriteras. SoL ska enligt utredningen återgå till att vara en målinriktad ramlag istället för att vara för detaljstyrd. Kommunerna ska ha stora möjligheter att tillämpa lagen utifrån lokala behov.

De fördelar som har presenterats med en ramlag är att myndigheter får ett större tolkningsutrymme att anpassa lagen utifrån det specifika fallet samt utveckla metoder till följd av egna erfarenheter. Vidare kan lösningar på problem i större utsträckning ske tillsammans med den enskilde och dennes intressen kan tillgodoses på ett bättre sätt. Nackdelarna är att det kan utvecklas praxis som inte var lagens målsättning eller anda. Det finns även en risk för att lagen tillämpas olika beroende på vart den används geografiskt. Detta kan dock enligt propositionen åtgärdas genom rättspraxis och tillsynsmyndigheternas insatser.

I litteraturen skrivs det att myndigheterna kan överanvända bemyndiganden och att riksdag och regering kan få svårt att kontrollera den regelmängd som uppkommer av en ramlag. Ramlagstekniken kan vidare bli problematisk eftersom det kan bli svårt för den enskilde att förutse vad lagens bestämmelser innebär och hur de ska tolkas samt att SoL:s målstađganden gör att lagen förlorar i sin rättsliga legitimitet.

SoL:s mål ger uttryck för principen om alla människors lika värde och lika rätt till social trygghet, vård och omsorg. Vägledande principer inom det sociala arbetet är bland annat frivillighet, flexibilitet och att verksamheten ska präglas av en helhetssyn.

⁹¹ Prop. 1979/80:1 Del A s. 213 ff.

4 Socialtjänstens behovsprövning

I detta kapitel beskrivs biståndsbestämmelserna enligt gällande rätt. En jämförelse kommer att göras mellan de behovsprövade insatserna och serviceinsatser. Vidare kommer anmälningsplikten och dokumentationsskyldigheten att förklaras samt den nuvarande regleringen kring hemtjänst utan föregående behovsprövning.

En kommun är en juridisk person och kan därför utföra rättshandlingar. Kommunen agerar främst som en offentligrettslig juridisk person men kan även i egenskap av exempelvis arbetsgivare agera som en privatrettslig aktör.⁹² Vidare har många uppgifter på det sociala området lagts över på kommunerna.⁹³

Det stadgas i 2 kap. 1 § SoL att varje kommun ansvarar för socialtjänsten inom sitt område, och har det yttersta ansvaret för att enskilda får de insatser som de behöver. Den kommun där den enskilde befinner sig vid ansökan om insatser kallas enligt SoL vistelsekommun.⁹⁴ Om en enskild är bosatt i en annan kommun än vistelsekommunen, är det istället bosättningskommunen som ansvarar för insatser. Vilken kommun som är ansvarig för den enskilde beslutas utifrån kriterier om stadigvarande bosättning och starkast anknytning.⁹⁵ Ansvaret innebär att bosättningskommunen utreder behovet av, beslutar om, verkställer och finansierar de stödåtgärder som den enskilde kan behöva. Vanligtvis sammanfaller vistelsekommun och bosättningskommun.⁹⁶

Står det klart att en annan kommun än vistelsekommunen ansvarar för insatser åt en enskild, är vistelsekommunens ansvar begränsat till akuta situationer.⁹⁷ Det förekommer dock att kommuner aktivt medverkar till att personer i behov av olika former av insatser flyttar till en annan kommun, utan att den enskilde uttryckt en tydlig vilja att flytta. Detta kallas social dumpning och innebär att ansvaret enligt SoL flyttas över till den nya bosättnings- eller vistelsekommunen.⁹⁸

Med förslaget kan den enskilde enligt JO få insatser som vare sig är adekvata eller tillräckligt omfattande. Den föreslagna ordningen att den enskilde ska vända sig direkt till utföraren försvårar för nämnden att ta sitt ansvar enligt 2 kap. 1 § SoL. Ett stort ansvar läggs på den enskilde att själv avgöra om den insats som kan erbjudas är tillräcklig för att tillgodose de behov som kan finnas. Innebörden av det är också att den enskilde förväntas att på egen hand kunna ta ställning till om hen ska ansöka om bistånd eller kontakta en utförare

⁹² 13 kap. 1 § KL.

⁹³ Lind (2022) s. 38 f.

⁹⁴ 2 a kap. 1 § SoL.

⁹⁵ 2 a kap. 3 § SoL.

⁹⁶ Lundgren och Sunesson (2023) s. 43.

⁹⁷ 2 a kap. 2 § SoL.

⁹⁸ Dir. 2022:56 s. 1 f.

direkt för att få en insats utan individuell behovsprövning. Det medför vidare en betydande risk för att en enskilds behov inte kommer att uppmärksammas och utredas i den omfattning som är nödvändig.⁹⁹

Det som kräver en behovsprövning inom socialrätten är de biståndsbaserade insatserna, vilkens huvudsakliga paragraf går att finna i 4 kap. 1 § SoL. Försörjningsstöd, även kallat socialbidrag, är det mest uppenbara särskiljande stödet med behovsprövning och utgör det yttersta skyddsnetet när den enskilde inte kan försörja sig på annat sätt.¹⁰⁰

Vidare kan även andra insatser ges för att tillförsäkras en skälig levnadsnivå men som inte omfattas av försörjningsstödet. Exempelvis insatser i hemmet, förordnande av en kontaktperson eller beredande av vård i familjehem eller hem för vård eller boende (HVB).¹⁰¹ Vid bedömningen av dessa insatser ska ingen ekonomisk behovsprövning göras. Den enskildes ekonomi får inte avgöra om hen ska få hjälpinsatser. Det avgörande är istället behovet i livsföringen.¹⁰²

Rättssäkerheten är en avgörande faktor för de nuvarande bestämmelserna om rätten till bistånd enligt JO.¹⁰³ Vid denna prövning ska alla relevanta omständigheter vägas in. Detta innebär att förutsägbarheten är relativt låg i dessa typer av beslut. Individens levnadsvillkor kan variera i hög grad.¹⁰⁴ Oavsett vad biståndet avser är alla biståndsbeslut enligt 4 kap. 1 § SoL överklagbara till förvaltningsdomstol enligt 16 kap. 3 § första stycket SoL. Möjligheten att överklaga beslut till förvaltningsdomstol anses vara en av flera förutsättningar för att en individuell social rättighet ska föreligga.¹⁰⁵

Enligt Kammarrätten i Jönköping innebär förslaget mer redaktionella förändringar som kommer innebära en större rättsosäkerhet under en tid när inarbetade bestämmelser ersätts av andra. Ett alternativ skulle vara att på allvar reformera biståndsbestämmelserna i grunden. I sådana fall behövs det klargöras om domstolsprövningen utanför området för ekonomiskt bistånd syftar till att garantera en allmängiltig lägsta nivå eller något ytterligare. Vidare menar Kammarrätten att tydlig rättstillämpning kräver tydliga regler. För att få till stånd biståndsbestämmelser som leder till ett tydligt rättsläge behöver ett ställningstagande tas om vem det ska vara som ska driva utvecklingen på det sociala området, domstolarna, andra statliga organ eller kommunerna. Idag är rättsläget stabilt gällande det ekonomiska biståndet och det är domstolarna

⁹⁹ Riksdagens ombudsmän, remissyttrande (hädanefter myndighet/organisation/kommun, remissyttrande).

¹⁰⁰ Lundgren och Sunesson (2023) s. 78.

¹⁰¹ Prop. 2000/01:80 s. 90.

¹⁰² 4 kap. 1 § tredje stycket SoL; Lundgren och Sunesson (2023) s. 84; prop. 2000/01:80 s. 93–96.

¹⁰³ Riksdagens ombudsmän, remissyttrande.

¹⁰⁴ Fridström Montoya (2022) s. 95.

¹⁰⁵ Ibid.

som garanterar reglernas efterlevnad. Kommunerna har mer handlingsutrymme när det gäller andra insatser, såsom exempelvis särskilt boende eller hemtjänst.¹⁰⁶

4.1 Bistånd och serviceinsatser

Man kan dela in rättigheter med koppling till socialområdet i tre kategorier. En legal rättighet utgörs av ett individuellt krav som det allmänna ska uppfylla, exempelvis rätten till bistånd. Förmånens innehåll och förutsättningar är klart definierade i lag. Rättigheten är utkrävbar, det vill säga att det finns möjlighet för den enskilda att överklaga. Rättigheten ska stå under statlig tillsyn och de myndigheter som handhar förvaltningen ska det finnas en kontroll över. Med servicerättighet menas en begränsad rätt för den enskilde att ställa krav på en omsorgsgivare i den mån den servicen har befintliga resurser. En rättighet med denna utformningen kan inte domstolsprövas, men det finns däremot andra klagomöjligheter. En lag som innehåller en servicerättighet stadgar ofta skyldigheter för det allmänna. Till sist finns det målrelaterade rättigheter. I förhållande till en sådan rättighet har inte den enskilde några möjligheter att klaga, utan ansvaret för genomförandet av rättigheten ligger helt på omsorgsgivaren.¹⁰⁷

Den enskilda har under vissa förutsättningar rätt till bistånd. Den som inte själv kan tillgodose sina behov eller kan få dem tillgodosedda på annat sätt har rätt till bistånd från nämnden för sin försörjning och för sin livsföring i övrigt. Biståndet ska tillförsäkra den enskilde en skälig levnadsnivå och stärka den enskildes möjligheter att leva ett självständigt liv.¹⁰⁸ Vidare innefattar biståndsbestämmelsen hjälpåtgärder, livsföring i övrigt, beroende på omständigheterna i det enskilda fallet.¹⁰⁹

Skälig levnadsnivå avses motsvara ”vad en låginkomsttagare på orten har möjlighet att kosta på sig”.¹¹⁰ Detta måste dock bedömas med utgångspunkt i den tid och de förhållanden som den enskilde lever under.¹¹¹ Nämnden har endast en skyldighet att hjälpa den enskilde med insatser som bedöms kunna tillgodose den enskildes behov på ett lämpligt sätt.¹¹²

Insatser ska utformas tillsammans med den hjälpbehövande. Det föreligger dock ingen ovillkorlig rätt för den enskilde att få en viss insats. Vid valet av insats måste därför hänsyn tas till de resurser som kommunen har till sitt förfogande.¹¹³ HFD har anfört att om det inte föreligger stora skillnader i lämplighet, i betydelsen att insatsen kan tillgodose behoven på en skälig

¹⁰⁶ Kammarrätten i Jönköping, remissyttrande.

¹⁰⁷ Lind (2022) s. 36.

¹⁰⁸ 4 kap. 1 § SoL.

¹⁰⁹ Fridström Montoya (2022) s. 113 f.

¹¹⁰ Prop. 1996/97:124 s. 83.

¹¹¹ Prop. 1979/80:1 Del A s. 186.

¹¹² Lundgren och Sunesson (2023) s. 84; prop. 2000/01:80 s. 88 ff.

¹¹³ Ibid.

levnadsnivå och att skillnaden i kostnad inte är för stor, bör den enskildes självbestämmande vara avgörande vid valet av behandlingsform.¹¹⁴ Vidare har domstolen fastslagit att de vid bifall till ett överklagande inte ska besluta om utformningen av en insats utan endast behovet av en insats. Utformningen överläts till kommunen att besluta om.¹¹⁵

4 kap. 1 § SoL syftar till att garantera att den enskilde får det stöd som hen behöver. Det måste dock föreligga ett hjälpbehov, den som självständigt kan försörja sig eller sin livsföring i övrigt kan som huvudregel inte anses ha ett sådant behov. Bistånd föregås således av en behovsprövning där en bedömning görs huruvida ett behov föreligger och om detta kan eller borde kunna tillgodoses av den enskilde själv eller på något annat sätt, den så kallade egenansvarsprincipen.¹¹⁶ Principen kan förstås på två olika sätt. För det första ska hjälp från socialtjänsten ses som ett yttersta skyddsnät i samhället. För det andra ska den hjälp som socialtjänsten erbjuder vara utformad så att individen på sikt ska klara sig själv och kunna ta ansvar för sin egen livssituation.¹¹⁷

Det finns även en undantagsregel i 4 kap. 2 § SoL som anger att nämnden, vid fog för det, får ge bistånd utöver vad som följer av 4 kap. 1 § SoL. Bestämmelsen ger nämnden en befogenhet att ge bistånd till enskilda om det anses vara ändamålsenligt. 4 kap. 2 § SoL utgör inte någon utkrävbar rättighet såsom bestämmelsen i 4 kap. 1 § SoL. Det innebär att den enskilde inte uppfyller kraven för rätt till bistånd, men att kommunen ändå kan betala ut ekonomisk hjälp. Beslut enligt 4 kap. 2 § SoL kan endast överklagas genom laglighetsprövning.¹¹⁸

I 3 kap. 1 § SoL stadgas att nämnden ska svara för omsorg och service, upplysningar, råd, stöd och vård, ekonomisk hjälp och annat bistånd till familjer och enskilda som behöver det. Bestämmelsen innebär att nämnden ska arbeta förebyggande med allmänna insatser som kan inriktas på olika sätt till olika grupper i samhället.¹¹⁹ Det vill säga att nämnden enligt bestämmelsen får erbjuda allmänna insatser till enskilda i form av service utan behovsprövning. Det finns ingen entydig definition av begreppet service. I praktiken används dock begreppet för att beskriva verksamhet där socialtjänsten ger rådgivning och stöd till enskilda genom generellt utformade insatser som är öppna för alla, det vill säga insatser utan behovsprövning.¹²⁰

Det som skiljer bistånd och service åt är inte insatserna som sådana utan sättet de tillhandahålls på. För att den enskilde ska få bistånd krävs en ansökan, varefter socialtjänsten inleder en utredning och fattar ett beslut som grundas

¹¹⁴ RÅ 1991 ref. 97.

¹¹⁵ HFD 2011 ref. 48.

¹¹⁶ Fridström Montoya (2020) s. 125; SOU 2020:47 s. 670 f.

¹¹⁷ Fridström Montoya (2022) s. 65.

¹¹⁸ SOU 2020:47 s. 671.

¹¹⁹ Prop. 1979/80:1 Del A s. 188.

¹²⁰ SOU 2020:47 s. 672.

på den enskildes behov och situation. Blir biståndet beviljat hänvisas den enskilde till den verksamhet eller de verksamheter som kan utföra insatsen.¹²¹ Service däremot bygger på att den enskilde söker upp den verksamhet som hen vill ha. Den är inte individanpassad och föregås inte av någon behovsprövning. Serviceinsatser ska vara generellt utformade och tillgängliga för alla enligt den kommunala likställighetsprincipen. Idag utgörs service främst av rådgivning och stöd till enskilda genom allmänna erbjudanden som följer ett mer eller mindre givet program.¹²²

Det har länge diskuterats inom svenskt socialt arbete vilka principer som ska användas för sociala insatser, huruvida de ska tillhandahållas som service eller föregås av behovsprövning. Servicemodellen innebär att den enskilde anses vara kapabel att bedöma sina behov och socialtjänstens uppgift blir att förfoga över det som den enskilde efterfrågar. En modell där insatser ska föregås av behovsprövning utgår däremot från att det är professionella som bäst bedömer vad den enskilde behöver.¹²³

Under flera år har IVO granskat socialtjänstens insatser utan behovsprövning. Enligt IVO kan de tjänster som en kommun erbjuder utan behovsprövning endast vara serviceinsatser. De har i sin tolkning av gällande rätt bedömt att individuellt anpassade åtgärder och insatser som ges till enskilda inte får tillhandahållas på annat sätt än via föregående behovsprövning med stöd av 4 kap. 1 § SoL. Därvid gör IVO bedömningen att kommunen, när den tillhandahåller individuellt anpassade insatser utan föregående beslut, överlämnar myndighetsutövning till de utförande verksamheterna. IVO har exempelvis ansett att boendestöd, trygghetslarm, återfallsprevention och haschavvänjningsprogram inte kan tillhandahållas utan behovsprövning. En del av IVO:s beslut har även prövats av Kammarrätten i Jönköping.¹²⁴

En del insatser som flera kommuner tillhandahåller är exempelvis 12-stepsprogram i grupp, återfallsprevention i grupp och individuellt samt anhörigstöd i grupp och individuellt. Flera av insatserna följer ett givet program. Kammarrätten fastställer att aktuella vårdinsatser, för att kunna ges utan en biståndsprövning enligt SoL, ska det vara fråga om insatser som kan ges utan behovsprövning (i domarna kallat service). Det som är utmärkande för en sådan insats är att den inte är individanpassad utan är lika för alla. Detta innebär i praktiken att insatsen är öppen för alla som tillhör den grupp som insatsen vänder sig till samt att den inte föregås av en behovsprövning eller är anpassad särskilt för den enskildes behov.¹²⁵

¹²¹ SOU 2020:47 s. 672.

¹²² SOU 2009:68 s. 384 ff. och s. 584.

¹²³ Börjeson (2017) s. 11.

¹²⁴ SOU 2020:47 s. 683 f.

¹²⁵ Kammarrätten i Jönköping, dom 2017-03-03 i mål 3252-15; dom 2018-03-15 i mål 3196-16; dom 2019-03-28 i mål 3660-17.

Samtliga insatser innehåller i någon grad individuell anpassning. Enligt Kammarrätten är det oundvikligt att inte anpassa insatsen utifrån den person eller de personer som deltar i insatsen trots att den är generellt utformad. Det ska dock endast vara små anpassningar och de ska göras inom insatsens generella utformning. Gränsen mellan en individuellt inriktad insats och en godtagbar anpassning inom ramen för en allmänt inriktad insats är svår att dra. En bedömning får göras i varje enskilt fall.¹²⁶

Gemensamt för de ovanstående insatserna är att de genomförs i form av samtal och är en del av den kommunala missbruks- och beroendevården. Skillnader finns dock mellan insatserna gällande omfattning, genomförande och målgrupp. Samtliga förutom anhörigstöd ansågs innehålla en individuell anpassning som skulle ha föregåtts av en behovsprövning. Vidare ansåg Kammarrätten att dessa insatser, genom att ha tillhandahållits som service, har utgjort ett missförhållande enligt 13 kap. 8 § SoL. Detta eftersom det ansågs ha betydelse för enskildas möjligheter att kunna få de insatser som de har rätt till samt den dokumentation och uppföljning som ska ske enligt 4 kap. 1 § SoL.¹²⁷

13 kap. 8 § SoL ger IVO bland annat en rätt att förelägga den som svarar för verksamheten att avhjälpa missförhållanden. Tillsynsmyndigheten har möjlighet att genom föreläggande säkerställa att de tjänster som tillhandahålls enligt SoL och LSS uppfyller lagens krav. Detta får förenas med vite.

4.2 Anmälningsskyldighet och dokumentationsskyldighet

I 14 kap. SoL finns regler om anmälningsskyldighet och uppgiftsskyldighet i vissa fall. Av 14 kap. 1 § SoL anges som en plikt för vissa myndigheter och yrkesverksamma att genast anmäla till nämnden om de i sin verksamhet får kännedom om eller misstänker att ett barn far illa, även kallat orosanmälan.¹²⁸ Nämnden ska genast utreda anmälan.¹²⁹ Vidare framgår det av 14 kap. 7 § SoL att nämnden, Statens Institutionsstyrelses (SiS) ledning eller den som bedriver yrkesmässig verksamhet ska vid kännedom om ett allvarligt missförhållande, eller en påtaglig risk för ett allvarligt missförhållande anmäla detta till IVO. Tillsammans med anmälan ska den utredning som har gjorts med anledning av det inträffade bifogas. Anmälan benämns lex Sarah.¹³⁰

Innan en verksamhet påbörjas ska den först ha tillstånd av IVO att bedrivas. Det kan exempelvis vara stödboende, HVB eller hemtjänst. Detta oavsett om det startas av ett bolag, en förening, en samfällighet, en stiftelse, en enskild,

¹²⁶ Kammarrätten i Jönköping, dom 2017-03-03 i mål 3252-15; dom 2018-03-15 i mål 3196-16; dom 2019-03-28 i mål 3660-17.

¹²⁷ SOU 2020:47 s. 683 f.; Kammarrätten i Jönköping, dom 2017-03-03 i mål 3252-15; dom 2018-03-15 i mål 3196-16; dom 2019-03-28 i mål 3660-17.

¹²⁸ Fridström Montoya (2020) s. 145.

¹²⁹ 11 kap. 1 § SoL; Schiratzki (2019) s. 139.

¹³⁰ Lundgren och Sunesson (2023) s. 372; Socialstyrelsen (2014) s. 16; SOSFS 2011:5.

en kommun eller en region.¹³¹ Den som bedriver en verksamhet inom socialtjänsten, vid SiS eller enligt LSS ska se till att det finns rutiner för att förebygga, upptäcka och åtgärda risker och missförhållanden inom verksamheten.¹³²

Enligt 11 kap. 5 § SoL ska handläggning av ärenden som rör enskilda samt genomförande av beslut om stödinsatser, vård och behandling dokumenteras. Det som ska framgå av dokumentationen är beslut och åtgärder som vidtas i ärendet samt faktiska omständigheter och händelser av betydelse. Vidare ska dokumentationen utformas med respekt för den enskildes integritet. Den enskilde bör bli informerad om de anteckningar som förs om denne och skulle den enskilde anse att någon uppgift i dokumentationen är felaktig ska även detta dokumenteras.¹³³ Alla åtgärder i ett ärende förutom ren rådgivning ska dokumenteras.¹³⁴

De handlingar som rör enskildas personliga förhållanden, vilka är föremål för sekretessreglering enligt 26 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) (OSL), ska enligt 11 kap. 5 § andra stycket SoL förvaras så att obehöriga inte får tillgång till dem. Med obehöriga avses alla som inte har anledning att ta del av handlingen såsom handläggare eller beslutsfattare.¹³⁵

Av 7 kap. 3 § SoL framgår att bestämmelserna i 11 kap. 5 och 6 §§ i tillämpliga delar även gäller för enskild verksamhet som står under tillsyn av IVO. Idag gäller kravet på dokumentation endast vid handläggning av ärenden och genomförande av vissa insatser som har föregåtts av beslut. Med andra ord gäller inte kravet för insatser utan individuell behovsprövning.¹³⁶

Anledningen till att det finns ett krav på dokumentation är för att stärka den enskildes rättssäkerhet samt att det möjliggör en effektiv tillsyn av verksamheten.¹³⁷ Information som myndigheterna grundar sina beslut på måste dokumenteras för att underlaget för beslut ska kunna kontrolleras av den enskilde. Vidare blir rätten för en part i ett ärende att få ta del av uppgifter i ärendet, rätten till partsinsyn¹³⁸, meningslös om det inte finns några uppgifter att ta del av. Detsamma gäller för att tillsyn av tillsynsmyndigheter som IVO och JO ska kunna ske. Därutöver kan också pekas på offentlighetsprincipen¹³⁹, i betydelsen vars och ens rätt att ta del av allmänna handlingar hos myndigheter med de undantag som OSL anger, skulle överspelas, om inte uppgifter i ärenden dokumenteras. I sammanhanget kan även nämnas dokumentationens

¹³¹ 7 kap. 1 § SoL.

¹³² Se till exempel 14 kap. 3–7 §§ och 7 kap. 6 § SoL; Socialstyrelsen (2014) s. 16.

¹³³ 11 kap. 6 § SoL.

¹³⁴ Leviner (2022) s. 142.

¹³⁵ Fridström Montoya (2022) s. 82 f.

¹³⁶ SOU 2020:47 s. 728 f.

¹³⁷ Socialstyrelsen (2015) s. 200 ff.

¹³⁸ 10 § FL.

¹³⁹ 2 kap. 1 § tryckfrihetsförordningen (1949:105).

betydelse som ”bevis”. Det kan vara av stor vikt för en nämnd att i efterhand kunna visa vad som har skett i ett ärende.¹⁴⁰

Utredningen anser att huvudregeln om dokumentation i 11 kap. 5 § SoL bör bestå men omformuleras så att den gäller för såväl handläggning av ärenden som rör enskilda samt genomförande av insatser. Den ska således gälla för samtliga insatser oberoende av om de har givits med eller utan behovsprövning. Dokumentationen ska dock endast omfatta det som är relevant för att kunna följa upp insatsens effekter. Vid utformandet av dokumentationens omfattning ska insatsens karaktär och till vem den riktar sig sättas i fokus. Mer intensiva och ingripande insatser kräver generellt mer dokumentation än omvårdande eller stödjande insatser. Situationer när den enskildes kommunikationsförmåga är begränsad kan mer utförlig dokumentation också vara befogad.¹⁴¹

Utredningen föreslår också att nämnden, vid genomförande av insatser utan individuell behovsprövning, ska kunna medge undantag från kravet på dokumentation. Ett sådant undantag ska endast kunna medges om det finns särskilda skäl. Till exempel att det bedöms vara svårt att nå utsatta grupper om det inte finns möjlighet till anonymitet. Undantaget ska endast gälla uppgifter om enskildas personliga förhållanden, till exempel namn, personnummer eller adress. Andra uppgifter som krävs för att följa upp och kontrollera verksamheten får inte undantas. Beslut om undantag ska fattas av nämnden och gälla i förhållande till en viss insats. Undantaget gäller alltså alla som deltar i insatsen, inte enbart en enskild individ.¹⁴²

Enligt Socialstyrelsen bör det inte vara möjligt att göra undantag från kravet på dokumentation när det gäller barn mellan 15 till 18 år. Kravet på dokumentation är väsentligt exempelvis för att säkerställa att det finns underlag vid en eventuell orosanmälan eller för att följa upp en insats. Således bör förslaget på den nya bestämmelsen ändras så att undantaget från dokumentation om enskildas personliga förhållanden endast gäller vuxna.¹⁴³

När privata aktörer med ett vinstintresse anlitas kan det finnas en viss risk för att de kompromissar bort kvalitet och personal eller utformar insatserna så att de attraherar brukare med låga kostnader för att själva kunna hålla nere sina kostnader. Vidare finns det även en risk för att utföraren lämnar oriktiga uppgifter i sin redovisning till kommunen. Enligt utredningen borde inte tillvägagångssättet för att tillhandahålla insatserna i sig påverka utförarens vinstmöjligheter eller insatsernas kvalitet. Däremot får det anses finnas en ökad risk i de situationer där den enskilde är anonym, eftersom kommunen inte kommer kunna kontrollera vem som faktiskt deltagit i insatsen. Enligt 10 kap. 8 § KL

¹⁴⁰ Fridström Montoya (2022) s. 83.

¹⁴¹ SOU 2020:47 s. 728 ff.

¹⁴² Ibid.

¹⁴³ Socialstyrelsen, remissyttrande.

ska kommuner kontrollera och följa upp de verksamheter som utför socialtjänst på uppdrag av kommunen. Kommunen ansvarar för att dess verksamheter sköts på ett ändamålsenligt och ekonomiskt tillfredställande sätt. Oavsett på vilket sätt insatserna tillhandahålls, ansvarar kommunen för att formulera tydliga villkor för utförandet av insatserna. Med tydliga villkor kan kommunen begränsa och minska risken för felanvändning och missbruk.¹⁴⁴

Vid insatser eller verksamheter där den enskilde är anonym kommer inte någon uppföljning baserad på personnummer att kunna göras. Kommunen bör i dessa fall väga denna risk i fråga om kontroll av verksamheten mot ändamålet med att kunna tillhandahålla insatser där den enskilde kan vara anonym.¹⁴⁵

Bengtsfors kommun vill betona att det behöver vara tydligt vad som ska dokumenteras och om genomförandeplaner ska upprättas för alla individer med insatser, oavsett om det är behovsprövade eller inte. Det är en trygghet för den enskilde att insatserna dokumenteras och kan följas och utvärderas. Det är också betydelsefullt att barn kan begära ut och se vilka insatser som varit aktuella under uppväxtperioden.¹⁴⁶ Göteborgs kommun är positiv till att insatser utan individuell behovsprövning omfattas av dokumentationskrav samt att nämnden, om det finns särskilda skäl, får bestämma att uppgifter om enskildas personliga förhållanden inte ska dokumenteras vid genomförande av en insats utan individuell behovsprövning.¹⁴⁷

Bristen på dokumentation medför försämrade möjligheter till insyn och uppföljning enligt Förvaltningsrätten i Göteborg. Den enskilde kan därigenom få svårare att ta tillvara sin rätt.¹⁴⁸ Socialstyrelsen ser även en risk för att tillgången till uppgifter om personers individuella behov, mål och resultat kommer att minska och det kan i sin tur försvåra möjligheten för socialtjänsten att analysera konsekvenserna av sina insatser.¹⁴⁹

4.3 Hemtjänst utan föregående behovsprövning

En ny bestämmelse trädde i kraft den 1 juli 2018, 4 kap. 2 a § SoL, med innebörden att nämnden ges en möjlighet att erbjuda hemtjänst till äldre utan föregående behovsprövning. Med hemtjänst avses olika typer av insatser för att underlätta den dagliga livsföringen, såsom serviceuppgifter, personlig omvårdnad och trygghetslarm.¹⁵⁰

Syftet med bestämmelsen är att kommuner ska ges en möjlighet att enklare bevilja vissa insatser inom äldreomsorgen med större utrymme för delaktighet

¹⁴⁴ SOU 2020:47 s. 757 ff.

¹⁴⁵ Ibid.

¹⁴⁶ Bengtsfors kommun, remissyttrande.

¹⁴⁷ Göteborgs kommun, remissyttrande.

¹⁴⁸ Förvaltningsrätten i Göteborg, remissyttrande.

¹⁴⁹ Socialstyrelsen, remissyttrande.

¹⁵⁰ SOU 2020:47 s. 673.

och självbestämmande. Det är nämnden som ska ange kriterierna för vad som behöver uppfyllas för att få tillgång till insatserna i sina riktlinjer. Exempelvis en vägledande ålder för att beviljas hjälp och stöd i form av dessa insatser. Den äldre personen ska ansöka om hemtjänst hos nämnden som prövar ansökan utifrån de kriterier som kommunen fastställt i sina riktlinjer.¹⁵¹ Därigenom uppmärksammas nämnden på att den enskilde sannolikt har behov av insatser och nämnden har således möjlighet att ta sitt ansvar för att den enskilde får den hjälp som denne behöver.¹⁵² Avsikten med att ha en åldersgräns beskrivs i propositionen som en åldersrelaterad behovspresumtion, det vill säga ett ”generellt förmodande om att äldre personer över en viss ålder har behov av vissa hemtjänstinsatser”.¹⁵³ Precis som för traditionellt behovsprövade äldreomsorginsatser betalar den enskilde en avgift, men skillnaden är att insatserna beviljas oavsett behov och enbart utifrån att åldern uppnåtts.¹⁵⁴

4 kap. 2 a § SoL medför ingen skillnad i möjligheten att ansöka om bistånd eller för socialtjänstens skyldighet att utreda och pröva sådana ansökningar enligt 11 kap. SoL. Ett erbjudande om hemtjänst enligt paragrafen förutsätter att den äldre personen har informerats om i vilken utsträckning och på vilket sätt hen kan påverka utförandet av insatserna, på vilket sätt kommunen följer upp insatserna samt rätten att alltid kunna ansöka om bistånd.¹⁵⁵

De åldersgränser som används vid avgörandet av behovet av hemtjänstinsatser varierar mellan olika kommuner, från 65 till 85 år. Exempelvis beviljades de som bodde i Solna 2019 inköp, promenad, städning, matdistribution samt tvätt utan behovsprövning när de fyllt 65 år, medans de som bodde i Svedala beviljades matdistribution och trygghetslarm utan behovsprövning först vid 80 års ålder.¹⁵⁶

I Linköping infördes redan 1994 en policy om förenklat beslutsfattande som innebar att alla som fyllt 75 år kunde beviljas servicetjänster från hemtjänsten utan föregående behovsprövning.¹⁵⁷ Tjugo år senare hade 110 av landets 290 kommuner infört någon policy för detta.¹⁵⁸ Den så kallade Linköpingsmodellen innebär att den enskilde vänder sig direkt till den utförare som kan ge det stöd den enskilde efterfrågar. På så sätt anser kommunen att det blir lättare för den enskilde att få sina behov tillgodosedda och också enklare att få kontakt med socialtjänstens verksamheter.¹⁵⁹

¹⁵¹ Prop. 2017/18:106 s. 22.

¹⁵² Riksdagens ombudsmän, remissyttrande.

¹⁵³ SOU 2017:21 s. 755.

¹⁵⁴ Harnett, 'Utifrån ålder eller behov? Ålder som organiserande princip för stödinsatser till äldre' Socialvetenskaplig tidskrift 2019:3–4 s. 303, på s. 306.

¹⁵⁵ SOU 2020:47 s. 673; 4 kap. 1 § SoL.

¹⁵⁶ Harnett (2019) på s. 306 f.

¹⁵⁷ Hjalmarson (2015) s. 5.

¹⁵⁸ Harnett (2019) på s. 304.

¹⁵⁹ SOU 2020:47 s. 675.

Linköpings målsättning har varit att skapa en effektivare organisation med ökad tillgänglighet, självbestämmande, valfrihet, mindre byråkrati samt att fokusera mer på förebyggande och stödjande arbete.¹⁶⁰ Linköpingsmodellen har emellertid varit föremål för kritik från IVO och även föremål för prövning i domstol. Kammarrätten har i sina avgöranden ansett att flertalet av de insatser som tillhandahålls är att betrakta som individuellt anpassade och att de därför bör föregås av behovsprövning.¹⁶¹

Utredningens bedömning är att syftet med 4 kap. 2 a § SoL uppfylls inom ramen för förslaget om insatser utan individuell behovsprövning. Utredningens förslag är inte begränsat till äldre och kommunerna kan därför välja om hemtjänst ska erbjudas även till andra målgrupper. 4 kap. 2 a § SoL reglerar också ett mer omfattande informationskrav samt förutsätter ett rambeslut vilket ska verkställas hos en utförare. Detta skiljer sig från utredningens förslag där den enskilde kan vända sig direkt till utföraren och på så sätt påverka utformningen och uppställer inte heller krav på information om hur insatsen följs upp. För att skapa ett enhetligt regelverk och undvika delvis överlappande bestämmelser, anser utredningen att 4 kap. 2 a § SoL inte bör föras över till den nya SoL.¹⁶²

4.4 Sammanfattning

Beviljandet av rätten till bistånd föregås idag av en behovsprövning där en bedömning görs huruvida ett behov föreligger och om detta kan eller borde kunna tillgodoses av den enskilde själv eller på något annat sätt. Biståndet ska tillförsäkra den enskilde en skälig levnadsnivå och stärka den enskildes möjligheter att leva ett självständigt liv. Hjälpsatserna sker främst i form av försörjningsstöd, men kan även vara exempelvis i form av en kontaktperson, ett familjehem eller ett HVB.

Det har länge diskuterats inom socialrätten vilka principer som ska användas för sociala insatser, huruvida de ska tillhandahållas som service eller föregås av behovsprövning. Nämnder får enligt gällande rätt erbjuda service utan behovsprövning. Dessa insatser ska vara av allmän karaktär och riktas mer generellt till olika grupper i samhället. Det som skiljer bistånd och service åt är inte insatserna som sådana utan sättet de tillhandahålls på. Ett beviljat biståndsbeslut innebär att den enskilde blir hänvisad till specifika verksamheter som kan utföra insatsen, medan service innebär att den enskilde söker upp den verksamhet som hen vill ha.

Idag gäller kravet på dokumentation endast vid handläggning av ärenden och genomförande av vissa insatser som har föregåtts av beslut. Utredningen föreslår att dokumentationskyldigheten ska utvidgas till att även gälla för

¹⁶⁰ SOU 2020:47 s. 675.

¹⁶¹ Kammarrätten i Jönköping, dom 2015-12-14 i mål nr 939-15 och 940-15; dom 2018-03-15 i mål nr 3196-16.

¹⁶² SOU 2020:47 s. 740.

insatser utan behovsprövning. De handlingar som rör enskildas personliga förhållanden, vilka är föremål för sekretessreglering, ska förvaras så att obehöriga inte får tillgång till dem enligt gällande rätt. Utredningen föreslår att nämnden, vid genomförande av insatser utan individuell behovsprövning, ska kunna medge undantag från kravet på dokumentation vid särskilda skäl.

Undantag från dokumentationskravet ska endast gälla uppgifter om enskildas personliga förhållanden. Beslut om undantag ska fattas av nämnden och gälla i förhållande till en viss insats. Enligt förslaget ska dokumentation endast omfatta det som är relevant för att kunna följa upp insatsens effekter. Insatsens karaktär och till vem den riktar sig ska vara avgörande för dokumentationens utformning. Enligt remissvaren behöver det vara tydligt vad som ska dokumenteras. Vidare finns det en risk för att tillgången till uppgifter om personers individuella behov kommer att minska och det kan försvåra möjligheten för socialtjänsten att analysera konsekvenserna av sina insatser.

Sedan 2018 har nämnden haft en möjlighet att erbjuda hemtjänst till äldre utan föregående behovsprövning. Det är nämnden som ska ange kriterierna för vad som behöver uppfyllas för att få tillgång till insatserna. Den äldre personen ska ansöka om hemtjänst hos nämnden som prövar ansökan. Skillnaden mellan 4 kap. 2 a § SoL och behovsprövande äldreomsorgsinsatser är att insatserna beviljas oavsett behov och enbart utifrån att åldern uppnåtts.

4 kap. 2 a § SoL förutsätter att den enskilde ansöker om insatser hos nämnden medan förslaget om insatser utan individuell behovsprövning bygger på tanken att den enskilde direkt ska ansöka hos en privat utförare.

5 Insatser utan föregående individuell behovsprövning

I detta kapitel beskrivs förslaget om insatser utan individuell behovsprövning. Begreppet myndighetsutövning, undantag samt undantag från undantagen i bestämmelsen kommer att beskrivas och problematiseras. Avslutningsvis behandlas insatser utan behovsprövning för barn som har fyllt 15 år.

Utredningen föreslår en ny bestämmelse i 12 kap. 1 § SoL som stadgar:

Socialnämnden får tillhandahålla insatser utan föregående individuell behovsprövning. Detta gäller dock inte

1. kontaktperson, kontaktfamilj eller kvalificerad kontaktperson,
2. vård i familjehem,
3. vård i sådana hem som avses i 12 § lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga samt 22 och 23 §§ lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall,
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.

Bestämmelsen är ett komplement till biståndsbestämmelserna som anges i 4 kap. 1–2 §§ SoL. Den utförande verksamheten ska informera om möjligheten att ansöka om bistånd vid kontakt med den enskilde.¹⁶³ JO uttrycker en farhåga för att utföraren av rent ekonomiska skäl ska avstå från att hänvisa en enskild till nämnden för att ansöka om bistånd, trots att den insats som tillhandahålls inte lämpar sig för den enskilde.¹⁶⁴

Syftet med förslaget är att den enskilde direkt ska kunna vända sig till utföraren, såväl i kommunens egen regi som privata utförare som kommunen har anlitat, för kommunens räkning. Ett kontrakt ska ha ingåtts med kommunen för att en privat utförare ska kunna utföra insatser enligt bestämmelsen. Det finns även möjlighet för kommunen att samverka med en eller flera andra kommuner vid utförandet av insatser. Förslaget möjliggör ett system som kan ordnas på olika sätt, exempelvis genom ett vanligt förfarande där nämnden själv har hand om administration och fördelning av insatser. Avsikten med förslaget är dock att utgångspunkten ska vara att den enskilde direkt ska vända sig till den utförande verksamheten.¹⁶⁵ Enligt domstolsverket kommer förslaget innebära en större arbetsbelastning för förvaltningsdomstolarna.

¹⁶³ SOU 2020:47 s. 52 och s. 691 f.

¹⁶⁴ Riksdagens ombudsmän, remissyttrande.

¹⁶⁵ SOU 2020:47 s. 691 f.

Biståndsmålen är redan idag en stor målkategori och även små förändringar kan innebära många nya mål.¹⁶⁶

5.1 Förslaget i sin helhet

Socialtjänsten måste kunna erbjuda insatser som är attraktiva och tillgängliga för den enskilde. Problematiken inom socialtjänsten är att nå enskilda när motivationen finns och på den enskildes eget initiativ. Svårsmottagliga grupper är exempelvis barn och unga som utsätts för våld eller hedersförtryck, män som slår kvinnor samt kvinnor som utsätts för mäns våld. Andra utsatta grupper är personer med missbruk, personer som vill lämna en kriminell livsstil eller personer med en psykisk funktionsnedsättning.¹⁶⁷

Insatser utan individuell behovsprövning skulle enligt utredningen underlätta delaktighet och självbestämmande.¹⁶⁸ Dagens system är för byråkratiskt vilket försvårar tidiga insatser. Nämnderna lägger mycket resurser på att utreda ärenden samtidigt som uppföljningen av insatser blir mer begränsad.¹⁶⁹ Vidare innebär tidiga insatser ett minskat behov av mer omfattande och resurskrävande insatser enligt utredningen.¹⁷⁰

Enligt Socialstyrelsen kan förslaget bli problematiskt för exempelvis personer med någon kognitiv funktionsnedsättning eller brist på kunskap kring socialtjänsten. Detta eftersom förslaget kräver att dessa personer vet vart de ska vända sig samt har en relativt god förmåga att uttrycka sina behov. Det finns därmed en risk att förslaget främjar en ojämlig tillgång till socialtjänstens insatser. En del grupper riskerar att erbjudas stöd som inte motsvarar deras behov eller att vissa behov inte uppmärksammas alls. Varje kommun behöver därför noga överväga på vilket sätt de erbjuder dessa insatser och om insatsen i sig ska erbjudas utan individuell behovsprövning för aktuell målgrupp.¹⁷¹

Huruvida bestämmelsen bör vara en skyldighet eller befogenhet har övervägts på följande sätt. Med en tvingande lagstiftning kommer samma ordning gälla för hela riket, vilket kan öka likvärdigheten. Enligt utredningen behöver likvärdighet dock inte vara detsamma som att socialtjänsten alltid ska vara likadan nationellt. Likvärdighet handlar enligt utredningen om att socialtjänsten ska erbjuda insatser av god kvalitet som tillgodoser den enskildes behov och som garanterar den enskilde en skälig levnadsnivå. Tillvägagångssättet för att uppnå detta mål spelar mindre roll. Vidare skulle en tvingande bestämmelse medföra en avgränsning till vissa specifika insatser som alla kommuner kan tillhandahålla. Således skulle relativt få insatser inbegripas i bestämmelsen eftersom förutsättningarna skiljer sig åt mellan kommunerna. Det skulle inte

¹⁶⁶ Domstolsverket, remissyttrande.

¹⁶⁷ SOU 2020:47 s. 53.

¹⁶⁸ Ibid.

¹⁶⁹ Ibid. s. 689.

¹⁷⁰ Ibid. s. 750 f.

¹⁷¹ Socialstyrelsen, remissyttrande.

öka flexibiliteten eller öka möjligheterna för kommuner att anpassa verksamheten efter lokala förutsättningar, vilket är ett av förslagets huvudsyften. Den kommunala självstyrelsen skulle också begränsas. Till följd av dessa överväganden anser utredningen att bestämmelsen bör formuleras som en befogenhet. Vidare innebär det att kommunerna själva kan avgöra om och hur bestämmelsen ska tillämpas inom ramen för deras socialtjänst.¹⁷²

Ansvarskommittén anförde i sitt delbetänkande att likvärdighet inte är det samma som likhet. Därutöver kan likvärdiga resultat åstadkommas med olika medel och metoder. Det kan ibland finnas ett utrymme för lokala och regionala prioriteringar utan att principen om likvärdighet rubbas. Detta är en av tankarna bakom användningen av ramlagstiftning.¹⁷³

Göteborgs kommun är enig med utredningen om att förslaget ska vara en befogenhet.¹⁷⁴ Förvaltningsrätten i Karlstad ställer sig dock frågande till detta eftersom risken för nationella olikheter är stor.¹⁷⁵ I utredningen beskrivs att kommunerna själva bestämmer hur de väljer att planera sina insatser med eller utan behovsprövning som "av underordnad betydelse"¹⁷⁶. Risken med en sådan formulering är enligt UNICEF att rättssäkerheten sätts ur spel, genom att olika kommuner gör olika bedömningar av vilka insatser som ska kunna erbjudas utan individuell behovsprövning.¹⁷⁷

Insatser som kan tillhandahållas genom detta förslag skulle exempelvis kunna vara föräldragrupper eller riktat föräldrastöd, verksamheter för personer som utsatts för våld i nära relationer eller personer som lämnat kriminella grupper. Det kan även tänkas användas inom hemtjänst, öppen missbruksvård samt dagverksamhet och boendestöd inom socialpsykiatri.¹⁷⁸

5.2 Myndighetsutövning

Domstolarna är inte eniga i sina remissvar gällande huruvida insatser utan individuell behovsprövning skulle innebära myndighetsutövning eller inte. Enligt Förvaltningsrätten i Umeå behöver bedömningsutrymmet vid beslut hos utföraren vara begränsat för att det inte ska vara fråga om myndighetsutövning. Beroende på hur väl kommunen styr utföraren samt vilken insats det är avgör också huruvida det är myndighetsutövning eller inte.¹⁷⁹ Förvaltningsrätten i Göteborg menar att i situationer när det är oklart vilken grupp eller vilka grupper som ska kunna ta del av en viss insats blir det den privata utföraren som ska bedöma vem eller vilka som ska få insatsen. Vidare finns det

¹⁷² SOU 2020:47 s. 692 f.

¹⁷³ SOU 2003:123 s. 103.

¹⁷⁴ Göteborgs kommun, remissyttrande.

¹⁷⁵ Förvaltningsrätten i Karlstad, remissyttrande; Uppsala universitet, remissyttrande.

¹⁷⁶ Se närmare SOU 2020:47, s. 692.

¹⁷⁷ UNICEF, remissyttrande.

¹⁷⁸ SOU 2020:47 s. 705.

¹⁷⁹ Förvaltningsrätten i Umeå, remissyttrande.

en risk att en enskild som nekats insats av en privat utförare inte heller skulle beviljas insats efter ansökan hos nämnden. Den enskildes möjlighet att få del av insatsen skulle därför kunna få väsentliga verkningar för den enskilde och är därmed att anse som ett beslut i förvaltningsrättslig mening.¹⁸⁰ Kammarrätterna i Jönköping och Stockholm och Förvaltningsrätten i Malmö anser motsättningsvis att en privat aktörs beslut gällande insatser utan individuell behovsprövning inte innebär myndighetsutövning.¹⁸¹

När det gäller öppna insatser anser utredningen att det inte kommer bli fråga om att utföraren ska fatta beslut, eftersom det uteslutande är den enskilde som avgör om hen ska ta del av en viss insats. Avseende insatser som är avgränsade till vissa målgrupper måste den enskilde emellertid visa att hen tillhör den målgruppen. Utredningen menar att utförarens roll i dessa fall blir att förvisa sig om att den enskilde uppfyller nämndens villkor. Detta kommer förutsätta en kontroll av vissa faktiska förhållanden men någon individuell behovsprövning får inte göras. Utförarens kontroll resulterar i ett besked om huruvida den enskilde uppfyller villkoren men den enskildes rätt att ta del av insatsen som sådan påverkas inte. Detta eftersom den enskilde när som helst kan ansöka om att få del av samma insats som bistånd.¹⁸²

Enligt Förvaltningsrätten i Göteborg finns en uppenbar risk att en privat utförare, som får medel utifrån antalet personer som tar del av en viss insats, godkänner för många deltagare och att de avsatta kommunala medlen tar slut under verksamhetsåret. Det skulle innebära att en person, fastän hen uppfyller de av nämnden ställda kraven, inte få ta del av insatsen trots att andra personer fått göra det tidigare. Det kan inte anses vara förenligt med den kommunala likställighetsprincipen. Vidare blir kommunens kontrollmekanismer begränsade och bygger främst på avtalsmässiga regleringar.¹⁸³

För JO:s vidkommande innebär förslaget att verksamheten, i de fall utföraren är ett privat rättssubjekt och verksamheten inte anses utgöra myndighetsutövning, kommer att falla utanför JO:s tillsynsområde. Den privat utförda verksamheten kan visserligen komma att kvarstå under tillsyn av IVO. Detta innebär alltså att den tillsyn som syftar till att främja den enskildes rättssäkerhet varierar utifrån dennes val av utförare.¹⁸⁴

Med undantag för uppgifter som innefattar myndighetsutövning, får en kommun redan idag överlämna till en privat utförare att utföra de uppgifter och insatser som nämnden ansvarar för. Kommunen kommer fortsatt vara huvudman för verksamheten. Om kommunen finner att en verksamhet generar

¹⁸⁰ Förvaltningsrätten i Göteborg, remissyttrande.

¹⁸¹ Kammarrätten i Jönköping, remissyttrande; Kammarrätten i Stockholm, remissyttrande; Förvaltningsrätten i Malmö, remissyttrande.

¹⁸² SOU 2020:47 s. 718.

¹⁸³ Förvaltningsrätten i Göteborg, remissyttrande.

¹⁸⁴ Riksdagens ombudsmän, remissyttrande.

högre kostnader än planerat eller inte ger den effekt som är tänkt kan kommunen utifrån utredningens förslag dra in eller begränsa tillgången till insatser utan individuell behovsprövning. För att detta ska kunna ske när kommunen anlitar en privat utförare förutsätter det dock att kommunen reglerat förutsättningarna för det i avtalet mellan kommunen och den privata utföraren.¹⁸⁵

Skulle förslaget om insatser utan individuell behovsprövning anses vara myndighetsutövning har det även givits ett förslag på en alternativ lösning. Det ska då istället i lag anges att kommunen får delegera till privata utförare att, inom ramen för de villkor som kommunen fastställt, fatta beslut om insatser utan individuell behovsprövning. Vissa grundläggande bestämmelser i FL ska då gälla för handläggningen¹⁸⁶ och en bestämmelse om överklagandeförbud ska införas.¹⁸⁷

Vid tillämpning av detta alternativa förslag kan det bli aktuellt med två slags beslut. Dels nämndens övergripande beslut om vilka insatser som ska tillhandahållas och villkoren för att ta del av dessa, dels utförarens beslut om huruvida en enskild får ta del av en viss insats utan individuell behovsprövning. Förutsättningarna att överklaga dessa beslut skiljer sig åt. Nämndens övergripande beslut kan överklagas genom laglighetsprövning.¹⁸⁸ Det kan inte beslut av privata utförare. De allmänna överklagandebestämmelserna i FL är inte heller direkt tillämpliga. För att ett beslut som fattas av en privat utförare ska få överklagas till allmän förvaltningsdomstol krävs stöd i lag.¹⁸⁹

Enligt utredningen kommer utförarens prövning inte att ha några avsevärda effekter för den enskilde. Detta eftersom endast en kontroll av villkor kommer att göras. Utrymmet för skönsmässiga bedömningar kommer därför att vara litet.¹⁹⁰ Vidare anser utredningen att överklagandeförbudet inte står i strid med varken artikel 6.1 EKMR om rätten till en rättvis rättegång eftersom det inte är en civil rättighet. Eller artikel 47 i EU:s rättighetsstadga om rätten till domstolsprövning eftersom förslaget inte omfattas av unionsrättens tillämpningsområde.¹⁹¹ EU:s rättighetsstadga är bindande för medlemsstaterna.¹⁹²

Kammarrätten i Stockholm anser inte att det är lämpligt att ha ett överklagandeförbud i SoL. Att en privat aktörs beslut inte kan överklagas följer redan av att de inte omfattas av KL:s regler, att FL inte är direkt tillämplig och att

¹⁸⁵ SOU 2020:47 s. 757 ff.

¹⁸⁶ 11 kap. 8 § SoL.

¹⁸⁷ SOU 2020:47 s. 719 ff.

¹⁸⁸ Ibid.

¹⁸⁹ HFD 2019 ref. 43.

¹⁹⁰ SOU 2020:47 s. 723.

¹⁹¹ Ibid. s. 726 f.

¹⁹² EU:s rättighetsstadga fick direkt effekt genom antagandet av Lissabonfördraget den 1 december 2009, i enlighet med artikel 6.1 i Fördraget om Europeiska Unionen, och blev därmed en bindande rättskälla för primärrätten; SOU 2020:47 s. 726.

förslaget enligt domstolens mening inte rör en civil rättighet enligt EKMR.¹⁹³ En indragning av en insats eller ett felaktigt nej till en insats utan individuell behovsprövning påverkar den enskilde. Om det i det enskilda fallet var myndighetsutövning, men det saknades möjlighet att överklaga, är det inte rättssäkert enligt Förvaltningsrätten i Umeå.¹⁹⁴ Förvaltningsrätten i Göteborg menar att om den privata utföraren gör en felaktig bedömning av en persons tillhörighet till en viss grupp, som nämnden beslutat har rätt att få en insats, orsakas den enskilde en rättsförlust.¹⁹⁵ Vidare anser Förvaltningsrätten i Karlstad att trots överklagandeförbud kan överklaganden de facto komma att ske.¹⁹⁶ Stockholms universitet skriver dessutom i sitt remissvar att lagstöd för att överlämna en förvaltningsuppgift som innefattar myndighetsutövning brukar avse en väl avgränsad uppgift.¹⁹⁷

Det alternativa förslaget framstår enligt Göteborgs kommun som ovanligt och ett lämpligare sätt att hantera osäkerheten bör vara att avgränsa vilka insatser som ska kunna ges utan individuell behovsprövning. Det kan vara kostnadsdrivande att överlämna viss myndighetsutövning till privata utförare om de får fatta beslut om insatser samt att det också kan främja oseriösa aktörer. Trots att kommunen ställer upp villkor kan det i praktiken vara svårt för kommunen att motverka en sådan utveckling med tanke på sekretessgränser och eventuella begränsningar i dokumentationsskyldigheten. Insatser utan individuell behovsprövning kan leda till att socialtjänsten når enskilda i ett tidigare skede, vilket kan ge positiva effekter för enskilda och ur ett samhällsperspektiv. Socialtjänstens påverkan långsiktigt gällande att tidiga insatser skulle leda till mindre ingripande insatser kan inte bedömas. Göteborgs kommun ser dock en risk för att utredningen kan ha underskattat kostnaderna för kommunerna samt att en omställning till att ge insatser utan individuell behovsprövning kräver ett stort förändringsarbete för kommunerna.¹⁹⁸

5.3 Undantag från bestämmelsen

Denna del av uppsatsen ämnar genomgå samtliga undantag från bestämmelsen. Varje undantags innebörd kommer att inledningsvis definieras och därefter redogöras utifrån utredningens argumentation.

Utredning har valt att ställa upp så få begränsningar som möjligt gällande vilka insatser som ska kunna erbjudas samt hur de ska utformas utan

¹⁹³ Kammarrätten i Stockholm, remissyttrande.

¹⁹⁴ Förvaltningsrätten i Umeå, remissyttrande.

¹⁹⁵ Förvaltningsrätten i Göteborg, remissyttrande.

¹⁹⁶ Förvaltningsrätten i Karlstad, remissyttrande.

¹⁹⁷ Stockholms universitet, remissyttrande.

¹⁹⁸ Göteborgs kommun, remissyttrande.

individuell behovsprövning.¹⁹⁹ De kan var allmänt utformade eller individuellt inriktade.²⁰⁰

Enligt IVO finns det andra bestämmelser som medför att vissa insatser, utöver de föreslagna, inte bör ges utan individuell behovsprövning. Konsekvensen av de få begränsningarna är att det kan bli aktuellt med många olika sorters insatser.²⁰¹ UNICEF anser att förslaget medför alltför stora risker för rättssäkerheten. Tidigt stöd genom ett snabbare förfarande är positivt eftersom barn och familjer i riskzonen kan få hjälp tidigare. Det förutsätter dock att det finns insatser att tillgå när barnet behöver dem, vilket ofta är ett stort problem. När en insats inte är behovsprövad saknas formellt uppföljningsansvar och den är inte överklagbar eftersom det saknas ett formellt beslut.²⁰²

5.3.1 Kontaktperson, kontaktfamilj och särskilt kvalificerad kontaktperson

Enligt 3 kap. 6 b § SoL får nämnden utse en särskild person (kontaktperson) eller en familj (kontaktfamilj) med uppgift att hjälpa den enskilde och hans närmaste i personliga angelägenheter, med förbehåll för att den enskilde begär eller samtycker till det. Likaså gäller för en person som inte har fyllt 21 år om denne har behov av särskilt stöd och särskild vägledning för att motverka en risk för missbruk av beroendeframkallande medel, för brottslig verksamhet eller för något annat socialt nedbrytande beteende. Nämnden får då utse en särskilt kvalificerad kontaktperson om den unge begär eller samtycker till det.

En kontaktperson har till syfte att exempelvis bryta social isolering och fungerar som en stödkompis. Kontaktpersonen kan ge stöd i sociala kontakter och i fritidsaktiviteter.²⁰³ En kontaktfamilj har till syfte att stötta ett barn som lever i en utsatt situation. Kontaktfamiljen ska vara ett komplement till barnets egen familj och tar emot barnet i sitt hem. Denna typ av insats kan pågå under flera år och kan i vissa situationer ha en omfattning som gränsar till familjehemsplacering.²⁰⁴ En särskilt kvalificerad kontaktperson har till syfte att ge stöd till en ungdom som riskerar att fastna i exempelvis brottslighet eller missbruk. Personen som blir utsedd till särskilt kvalificerad kontaktperson ska vara en vuxen som är väletablerad i samhället och som kan vara en förebild och stötta den unge till jobb, skolarbete och fritidsaktiviteter.²⁰⁵

Nämnden har ett särskilt ansvar att kontinuerligt följa hur insatserna genomförs när det gäller barn och unga.²⁰⁶ Anledningen till detta är att insatserna

¹⁹⁹ Se undantagen under kap. 5.

²⁰⁰ SOU 2020:47 s. 53 och s. 694.

²⁰¹ IVO, remissyttrande.

²⁰² UNICEF, remissyttrande.

²⁰³ SOU 2020:47 s. 695.

²⁰⁴ SOU 2009:68 s. 370 och 379.

²⁰⁵ SOU 2020:47 s. 695.

²⁰⁶ 3 kap. 6 c § SoL.

ofta genomförs av arvoderade personer som inte har något anställningsförhållande till kommunen. Vidare finns det även en risk att den enskilde hamnar i en beroendeställning till kontaktpersonen eller kontaktfamiljen på grund av den nära personliga relation som kan byggas upp. Detta kan speciellt göra sig gällande om den enskilde exempelvis har en kognitiv funktionsnedsättning. Till följd av detta är det viktigt att nämnden följer upp och har insyn i insatsen. Således bör insatserna undantas från förslaget.²⁰⁷

5.3.2 Familjehem

I 6 kap. 6 § SoL anges att ett barn inte får tas emot för stadigvarande vård och fostran i ett enskilt hem som inte tillhör någon av föräldrarna eller någon annan som har vårdnaden om barnet utan nämndens medgivande eller beslut om vård. För att nämnden ska kunna göra något av detta krävs det att nämnden har utrett förhållandena i det enskilda hemmet och förutsättningarna för vård i hemmet. Bestämmelsen gäller för såväl placeringar som är beslutade av nämnden som så kallade privatplaceringar som sker på vårdnadshavarens eget initiativ där barnet ska bo i ett hem som tillhör någon annan än föräldrarna.²⁰⁸ Medgivande till privatplaceringar omfattas inte av utredningens förslag eftersom dessa inte är insatser enligt SoL. Detta till trots är anledningarna för att privatplaceringar ska föregås av en bedömning från nämnden relevant för frågan om vilka insatser som ska kunna vara möjliga utan behovsprövning.²⁰⁹

Förarbetena nämner som skäl för att nämnden ska lämna medgivande till privatplaceringar att barn i denna situation har en mer utsatt ställning än andra barn. Denna reglering utgör ett skydd för barnen samt ett stöd för både de biologiska föräldrarna och fosterföräldrarna. Nämnden har till uppgift att upplysa båda parter om deras rättigheter och skyldigheter gentemot barnet och varandra samt att bedöma de möjliga konsekvenserna av en separation.²¹⁰ Enligt utredningen gör sig samma grunder gällande för vård av barn utanför det egna hemmet utan behovsprövning som för att socialtjänsten ska lämna medgivande till privatplaceringar. En grund som är speciellt viktig är att undvika olämpliga placeringar. Således bör enligt utredningen vård av barn utanför det egna hemmet undantas från förslaget.²¹¹

Vård av barn ska innefatta familjehem, jourhem, stödboende samt HVB.²¹² SiS inkluderas i HVB.²¹³ Nämnden har vidare ett antal skyldigheter mot barn som vårdas i hem. Exempelvis ska nämnden medverka till att barnen får god vård och fostran och i övrigt gynnsamma uppväxtförhållanden.²¹⁴ Nämnden ska vidare överväga vårdformen var sjätte månad samt hur den bör inriktas

²⁰⁷ SOU 2020:47 s. 695 f.

²⁰⁸ Lundgren och Sunesson (2023) s. 194 f.

²⁰⁹ SOU 2020:47 s. 696.

²¹⁰ Prop. 1979/80:1 Del A s. 312 ff.

²¹¹ SOU 2020:47 s. 696 f.

²¹² Ibid.

²¹³ 6 kap. 3 § SoL; 3 kap 10–11 §§ socialtjänstförordningen (2001:937) (SoF).

²¹⁴ 6 kap. 7 § SoL.

och utformas.²¹⁵ Om vård av barn utanför det egna hemmet skulle kunna tillhandahållas utan behovsprövning, hade nämnden inte kunnat fullgöra sina skyldigheter enligt 6 kap. 7 § och 8 § SoL. Dessa regler gäller för såväl beslut av nämnden som vid privatplaceringar.²¹⁶

Ett familjehem är ett enskilt hem vilkens verksamhet inte bedrivs yrkesmässigt. SoL:s krav på tillstånd eller kommunal anmälningsplikt i 7 kap. 1 § SoL omfattar inte familjehem, och de står således inte heller under tillsyn av IVO. Familjehem kan ta emot både barn och vuxna för vård och omvårdnad. För vuxna kan insatsen beviljas för enskilda som behöver insatser på grund av missbruk, psykisk ohälsa, kriminalitet eller andra sociala problem. Familjehemsplacering medför, precis som insatsen kontaktperson och kontaktfamilj, en risk för att den enskilde hamnar i en beroendeställning och inte själv uppger socialtjänsten om eventuella brister eller behov av stöd. Således bör insatsen för vuxna och barn undantas från förslaget.²¹⁷

5.3.3 Särskilda ungdomshem och LVM-hem

SiS driver särskilda ungdomshem enligt 12 § LVU samt LVM-hem enligt 22–23 §§ LVM.²¹⁸ Denna typ av vård bedrivs huvudsakligen med stöd av tvångslagstiftning men kan även tillhandahållas med hjälp av SoL. Det ska dock understrykas att vården som bedrivs av SiS skiljer sig från andra HVB. Vissa särskilda befogenheter som tillkommer SiS kan tillämpas även vid frivilliga placeringar, exempelvis att egendom ska omhändertas samt att kroppsvisitation eller ytlig kroppsbesiktning ska genomföras. För varje placering vid SiS fattas ett antal beslut där det finns krav på dokumentation. Med anledning av dessa regler och krav anser utredningen att det inte är lämpligt att kunna tillhandahålla hem som bedrivs av SiS utan behovsprövning. Undantaget gäller för både barn och vuxna.²¹⁹

5.3.4 Särskilda boendeformer

Kommunen ska inrätta särskilda boendeformer för service och omvårdnad för äldre människor som behöver särskilt stöd.²²⁰ Kommunen har även befogenhet att inrätta särskilda boendeformer för äldre människor som främst behöver insatser i boendet och annan lättåtkomlig service och som därutöver har behov av att bryta oönskad isolering.²²¹ Därutöver har kommunen en skyldighet att inrätta bostäder med särskilt stöd för dem som till följd av fysiska, psykiska eller av andra skäl möter betydande svårigheter i sin livsföring.²²² Den enskilde bor i dessa särskilda boendeformer stadigvarande och de behöver därför vara långsiktiga och stabila. Utredningens förslag bygger på att

²¹⁵ 6 kap. 8 § SoL.

²¹⁶ SOU 2020:47 s. 697.

²¹⁷ Ibid. s. 698.

²¹⁸ 6 kap. 3 § SoL; 3 kap. 10–11 §§ SoF.

²¹⁹ SOU 2020:47 s. 699 f.

²²⁰ 5 kap. 5 § andra stycket SoL.

²²¹ 5 kap. 5 § tredje stycket SoL.

²²² 5 kap. 7 § tredje stycket SoL.

kommuner själva ska kunna erbjuda insatser utifrån lokala förutsättningar och behov. Kommunen har även möjlighet att förändra de insatser som den enskilde kan ta del av över tid. Om ett särskilt boende skulle läggas ned hade den enskilde inte haft någon möjlighet att kräva verkställighet på något annat boende eftersom förslaget inte innebär någon rättighet för den enskilde utan en befogenhet för kommunen. Särskilda boendeformer bör därför undantas från förslaget.²²³

5.3.5 Ekonomisk hjälp

I 4 kap. 1 § SoL beskrivs det att den som inte själv kan tillgodose sina behov eller kan få dem tillgodosedda på annat sätt har rätt till bistånd av nämnden för sin försörjning och för sin livsföring i övrigt. Försörjningsstöd och annat ekonomiskt bistånd betyder att en person på ett eller annat sätt får pengar eller motsvarande av nämnden.²²⁴ Det ligger i sakens natur att en sådan ekonomisk transaktion alltid bör föregås av en behovsprövning. Ekonomisk hjälp bör därför undantas från förslaget.²²⁵

Eftersom begreppet ekonomiskt bistånd per definition innebär att en behovsprövning sker, lämpar det sig inte att använda i en bestämmelse om insatser utan individuell behovsprövning. Utredningen väljer därför att istället använda begreppet ekonomisk hjälp, som redan finns i SoL^{226, 227}.

5.4 Undantag från undantagen

Skyddat boende, HVB för vuxna samt korttidsboende är sådana insatser som egentligen faller under undantagen från förslaget. Utredningen anser dock att dessa ska vara möjliga att tillhandahålla utan individuell behovsprövning. Det är även dessa som har blivit mest ifrågasatta i remissvaren.

Göteborgs kommun anser att det är positivt att införa alternativa sätt för att ge insatser till enskilda. Kommunen uttrycker dock att utöver de uttryckliga undantagen i bestämmelsen ska även HVB för vuxna, korttidsboende och skyddat boende undantas. Dessa insatser innebär höga kostnader för kommunen. Att enskilda själva får avgöra när de behöver sådana platser kan riskera ett överutnyttjande samt att de enskilda som fått biståndsbedömda insatser inte får plats. Det kan även medföra att tillgängligheten utökas för de grupper med mycket resurser medan förutsättningarna försämras för de enskilde som inte är resursstarka. Vidare finns det också en risk för att utförande verksamheter väljer att inte ta emot enskilda med komplex problematik för att istället fokusera på enskilda som har en lättare problematik.²²⁸

²²³ SOU 2020:47 s. 702 f.

²²⁴ Se mer ingående under kap. 4.

²²⁵ SOU 2020:47 s. 705.

²²⁶ Se till exempel 9 kap. 2 § och 12 kap. 7 § SoL.

²²⁷ SOU 2020:47 s. 705.

²²⁸ Göteborgs kommun, remissyttrande.

Enligt utredningen behöver inte resurssvaga grupper trängas undan för att resursstarka grupper tar del av insatser utan individuell behovsprövning. Till exempel har socialtjänsten, i kommuner som har tillhandahållit insatser utan behovsprövning, haft lättare att nå svårsmottagliga grupper såsom exempelvis missbrukande kvinnor med barn och personer med psykisk funktionsnedsättning, det vill säga grupper som generellt sett anses resurssvaga. För att det ska röra sig om undanträngning måste en grupp dessutom få fördelar på en annan grupps bekostnad. Det kan till exempelvis handla om att resursstarka grupper överkonsumerar insatser så att det inte finns tillräckligt med resurser kvar till andra grupper. Eftersom den enskilde emellertid har rätt till bistånd enligt lag, ska hans behov tillgodoses oavsett resursbrist. Vid ett sådant scenario skulle socialtjänsten i praktiken bli tvungen att omfördela sina resurser. Det skulle till exempel kunna medföra att socialtjänsten måste ägna mindre tid åt uppsökande verksamhet, vilket i förlängningen riskerar att drabba resurssvaga grupper.²²⁹

Vidare kan risken för överkonsumtion exempelvis antas vara mindre vid sådana insatser som är kopplade till ett specifikt problem såsom missbruksvård eller insatser vid våld i nära relationer. Omvänt kan den antas vara större risk vid insatser som inte har någon sådan koppling, till exempel matdistribution eller städhjälp. De kommuner som överväger att tillhandahålla insatser utan individuell behovsprövning bör noga överväga vilka insatser som är lämpliga att tillhandahålla, insatsernas omfattning, vilka villkor som bör gälla för att kunna ta del av en viss insats, om den enskilde ska betala någon avgift samt även systemet för utförarnas debitering. Genom att kommunerna planerar sina insatser eller väljer att stegvis införa dessa verksamheter minskar de risken för undanträngning och överkonsumtion.²³⁰

5.4.1 Skyddat boende

Skyddat boende innebär ett boende som befogar över platser för heldygnsvisstelse tillägnade personer som behöver skydd mot hot, våld eller andra övergrepp samt andra relevanta insatser.²³¹ Anledningen till insatsen kan bland annat vara att tillfälligt ge skydd i en livshotande situation. En utsatt grupp är personer, oftast kvinnor, som utsätts för våld i nära relationer. En viktig del i att kunna ge adekvata insatser till personer som utsätts för våld är att våldet upptäcks. Dessa utsatta personer kan ha komplexa och omfattande behov av insatser som behöver utredas och det har till utredningen framförts att skyddat boende borde undantas från förslaget. Vidare finns det dock enskilda som inte vill vända sig till nämndens myndighetsutövande verksamhet eller bli föremål för utredning. Även dessa enskilda ska få möjlighet till insatser.²³²

²²⁹ SOU 2020:47 s. 750 ff.

²³⁰ Ibid.

²³¹ Socialstyrelsens termbank, 'Skyddat boende' <<https://termbank.socialstyrelsen.se/>> (besökt 2023-03-03).

²³² SOU 2020:47 s. 702.

Skyddat boende omfattas av kravet på god kvalitet. Idag behöver en utsatt person att vända sig till en ideell verksamhet utan avtal med nämnden om denne är för rädd för att söka sig till socialtjänsten. Vidare innebär det att kravet på god kvalitet inte finns och att personen riskerar att hamna i en rättsosäker situation. Därför menar utredningen att skyddat boende för våldsutsatta vuxna ska omfattas av förslaget.²³³ Formuleringen att kvinnor som inte vill ha kontakt med socialtjänsten måste vända sig till en ideell verksamhet tycker Roks kan ifrågasättas eftersom kvinnojourer har en lång erfarenhet av att ge insatser till denna målgrupp. Vidare framstår det enligt Roks som oklart om ideella verksamheter ingår i det som kallas privata utförare och därmed om kvinnojourer kan utföra insatser utan individuell behovsprövning eller inte.²³⁴

I lagen beskrivs inte närmare vad god kvalitet innebär.²³⁵ I förarbetena står det att vad som är god kvalitet inte kan fastställas på ett entydigt och objektivt sätt. Människors olika behov och förväntningar påverkar deras föreställningar om vad begreppet innebär. Det finns dock vissa faktorer som är av stor betydelse. Bland annat ska socialtjänstens insatser ges i enlighet med de mål och övriga bestämmelser som lagen anger samt på ett sådant sätt att den enskildes behov av insatser tillgodoses. Detta förutsätter personal med lämplig utbildning och med ett sådant förhållningssätt till de hjälpbehövande att de upplever trygghet i mötet med socialtjänsten. Vidare krävs rättssäkerhet, den enskildes medinflytande och en lätt tillgänglig vård och service. Även uppföljning av olika insatser ingår i begreppet.²³⁶

Den enskilde bör vid behov, motiveras att ta kontakt med nämnden för utredning av andra mer omfattande insatser. En sådan första kontakt med den enskilde genom det skyddade boendet kan leda till större möjligheter för socialtjänstens utredande verksamhet att nå fler personer. Insatser utan behovsprövning kan därmed bli ett komplement till den utredande verksamheten.²³⁷

Idag ger en del kommuner enskilda plats på skyddat boende efter individuell behovsprövning medan andra inte har någon behovsprövning alls. Genom förslaget skulle det bli lagligt och möjligt för nämnden att erbjuda skyddat boende där kvinnan själv kan ta direkt kontakt med boendet. Om den enskilde skulle ha med sig barn till boendet, skulle den som arbetar i boendet omfattas av anmälningsskyldigheten i 14 kap. 1 § SoL oavsett om boendet är i kommunal regi eller om nämnden överlämnat det till ett privat företag.²³⁸

²³³ SOU 2020:47 s. 702.

²³⁴ Roks, remissyttrande.

²³⁵ 3 kap. 3 § SoL; 14 kap. 2 § SoL.

²³⁶ Prop. 1996/97:124 s. 52 f.

²³⁷ SOU 2020:47 s. 702.

²³⁸ Ibid.

Enligt IVO harmoniserar inte förslaget kring skyddat boende med tidigare förslag i SOU 2017:112 samt Ds 2020:16 om stärkt barnrättsperspektiv för barn i skyddat boende. Innebörden av dessa förslag är bland annat att skyddade boenden ska omfattas av tillståndsplikt och att medföljande barn ska ha ett eget placeringsbeslut från nämnden. Således har IVO svårigheter med tillämpningen av det nuvarande förslaget när det handlar om våldsutsatta barn i skyddade boenden.²³⁹ Det är inte självklart vilket av dessa förslag som är mest ändamålsenligt, men en viktig aspekt är att barns behov i denna situation tydligt beaktas.²⁴⁰ UNICEF har uttryckt angående förslaget i SOU 2017:112 att barn som placeras tillsammans med vårdnadshavare i skyddat boende får ett eget beslut innebär en tydlig markering av barnet som rättighetsbärare och nämnden som ytterst ansvarig för insatsen.²⁴¹

Roks ser positivt på att skyddat boende för kvinnor som utsätts för mäns våld särskilt pekats ut som en lämplig insats utan individuell behovsprövning. Det nämns dock inte hur detta förhåller sig till barn över 15 år. Bör de äldre barnen själva söka insatsen eller ses dessa äldre barn som medföljande barn till kvinnan. Oavsett vilket ska alltså kvinnojouren orosanmäla samtliga barn till socialtjänsten. Samtidigt är insatser utan behovsprövning något som den enskilda kommunen beslutar om. Det är med andra ord inte ens säkert att kommuner ger kvinnojouren på orten i uppdrag att erbjuda skyddat boende som en insats utan behovsprövning. Enligt förslaget kan nämnden dessutom själv behålla administrationen och fördelningen av insatser om den vill. I dessa fall måste den enskilda först vända sig till socialkontoret och visa intresse för insatsen. För de kvinnor i Roks målgrupp som känner oro eller motstånd mot att kontakta socialtjänsten finns en risk att de inte använder sig av insatsen utan behovsprövning om de först måste ta kontakt med socialkontoret.²⁴²

Socialstyrelsen gjorde en skade- och dödsfallsutredning mellan åren 2016–2017 där det upptäcktes en del brister i ärenden om våldsutsatta personer. Bland annat ställdes inte frågor för att upptäcka våld, tidiga riskbedömningar gjordes inte och hedersrelaterat våld och förtryck uppmärksammades inte tillräckligt.²⁴³ Att tillhandahålla skyddat boende utan individuell behovsprövning riskerar att förstärka dessa brister. Eftersom skyddade boenden i stor utsträckning tar emot barn bör socialtjänsten ges möjlighet att utreda barnets behov när det rör sig om vuxna personer som anländer med sina barn.²⁴⁴

5.4.2 HVB och korttidsboende

HVB bedrivs yrkesmässigt och omfattas därmed av SoL:s krav på tillstånd eller kommunal anmälningsplikt och står under tillsyn av IVO. Verksamheten

²³⁹ IVO, remissyttrande.

²⁴⁰ Stockholms universitet, remissyttrande.

²⁴¹ UNICEF, remissyttrande.

²⁴² Roks, remissyttrande.

²⁴³ Socialstyrelsen (2018) s. 7 f.

²⁴⁴ Socialstyrelsen, remissyttrande.

omfattas även av SoL:s krav på god kvalitet. Det finns exempel på kommuner som idag erbjuder plats i HVB utan individuell behovsprövning. Enligt utredningen bedöms det viktigt för kommunerna att utan behovsprövning kunna erbjuda denna typen av insats, exempelvis behandlingshem för personer med missbruk eller beroende. Det ska dock understrykas att det endast gäller vård av vuxna och inte barn i HVB som ska omfattas av förslaget.²⁴⁵

Ett exempel på HVB utan individuell behovsprövning finns genom ett kommunalförbund där fem kommuner – Eskilstuna, Flen, Katrineholm, Strängnäs och Vingåker – driver ett behandlingshem med inriktning på behandling av riskbruk, missbruk eller beroende av alkohol och andra droger och läkemedel. Behandlingshemmet erbjuder ett 12-stepsprogram som pågår i 28 dagar. Samtliga på boendet följer samma program men den enskilde kan få individuell hjälp och samtal. Den enskilde hör av sig direkt till behandlingshemmet och bokar en tid för informationsmöte samt ett möte med sjuksköterska.²⁴⁶

IVO påpekar att det är vanligt att tillståndspliktiga verksamheter tar emot såväl barn som unga/vuxna. Vidare innebär detta att om en verksamhet efter ansökan från nämnden tar emot personer som har fått insatser utan individuell behovsprövning kan det medföra svårigheter för verksamheterna att göra lämplighetsbedömningar vid inskrivning²⁴⁷. De barn som redan är inskrivna i verksamheten riskerar då att inte i tillräckligt hög grad kunna garanteras den trygghet och säkerhet som de har rätt till. Ytterligare ett problem blir det att vid lämplighetsbedömningen beakta om placeringen kan innebära en negativ påverkan mellan de placerade personerna, vilket ska göras.²⁴⁸

Hem för viss annan heldygnsvård är ett tillfälligt boende utanför det egna hemmet avsett för tillfällig vård och omsorg dygnet runt, som ofta benämns korttidsboende. Boendeformen används främst för äldre personer men är inte begränsad till äldre utan kan även riktas exempelvis till personer som behöver rehabilitering eller omvårdnad. När 4 kap. 2 a § SoL infördes, skrevs det i förarbetena att korttidsboende inte skulle omfattas av den förenklade handläggningen. Syftet med avgränsningen är att antalet korttidsplatser är begränsat och personer med stora behov behöver prioriteras. Utredningen menar dock att till följd av förslagets utformning som befogenhet, är det kommunen som beslutar om lagstiftningens räckvidd.²⁴⁹ Regeringen har dock tidigare uttalat att insatsen korttidsboende kräver utredning och behovsprövning.²⁵⁰

Vidare har det framförts som en negativ aspekt av att inte ha individuell behovsprövning eftersom det skulle kunna leda till en bristande samordning

²⁴⁵ SOU 2020:47 s. 698 f.

²⁴⁶ Ibid. s. 678 f.

²⁴⁷ 3 kap. 11 § SoF.

²⁴⁸ IVO, remissyttrande.

²⁴⁹ SOU 2020:47 s. 704.

²⁵⁰ Prop. 2017/18:106 s. 19.

mellan socialtjänsten och hälso- och sjukvården om en biståndsbedömare inte stödjer den äldre personen genom att hålla ihop arbetet med behovsprövning, uppföljning och samverkan med hälso- och sjukvården efter utskrivning från sjukhus. Enligt utredningen kan dessa risker hanteras genom de redan befintliga reglerna om samordnad individuell plan (SIP). I 4 kap. 1 § lagen (2017:612) om samverkan vid utskrivning från slutna hälso- och sjukvård anges att om patienten efter utskrivningen behöver insatser från både region och kommun i form av hälso- och sjukvård eller socialtjänst, ska en SIP genomföras av representanter för de enheter som ansvarar för insatserna.²⁵¹

Korttidsboende är en insats som inte är ett stadigvarande boende, men omfattas av begreppet särskilt boende. Med detta följer också att kommunerna har ett hälso- och sjukvårdsansvar. Det är vanligt att enskilda kommer till korttidsplats direkt efter en sjukhusvistelse. Inte sällan har personer aktuella för korttidsplats omfattande behov av både socialtjänst och hälso- och sjukvård, och många av placeringarna kräver god förberedelse innan verkställighet. Ansvarsgränserna mellan sjukhus- respektive kommunal vård är inte alltid självklara och risken finns att fler enskilda hänvisas till kommunernas korttidsplatser. Göteborgs kommun ställer sig tveksam till att en SIP kan ersätta nuvarande handläggning.²⁵²

Lunds universitet anser att förslaget kommer leda till en ökad styrning utifrån utbud istället för att vara en behovsstyrd verksamhet som ska vara målet med äldreomsorgen. Således bör hemtjänst och korttidsboende alltid föregås av en individuell behovsprövning. Med stöd i lagstiftningens intentioner om en behovsstyrd verksamhet menar Lunds universitet att behovsprincipen ska vara fortsatt vägledande vid fördelningen av resurser.²⁵³ JO anser att korttidsboende för äldre och HVB för vuxna är insatser som typiskt sett bör föregås av en behovsprövning och där det är av vikt att den enskilde får ett beslut, för att insatsen inte ska kunna avslutas eller ändras för hastigt.²⁵⁴

Förslaget innebär enligt Bengtsfors kommun att i princip alla insatser som personer inom äldreomsorgen vanligtvis ansöker om inte nödvändigtvis behöver behovsprövas. En följd kan till exempel bli att hemtjänst erbjuds utan individuell behovsprövning, vilket kan medföra att det inte blir individens behov som avgör vilka insatser denne får utan att det snarare blir någon form av generell hemtjänst. Det kan i sin tur medföra större skillnader mellan olika kommuners nivåer på insatser. Det är därför betydelsefullt att det då finns nationella riktlinjer att förhålla sig till. Det behöver också utredas vilken påverkan det får för biståndshandläggarnas arbete men också hur det påverkar utförarna när bakgrundsinformation om brukarna saknas. Det är svårt att uttala sig om möjligheten till insatser utan individuell behovsprövning kommer

²⁵¹ SOU 2020:47 s. 703 f.

²⁵² Göteborgs kommun, remissyttrande.

²⁵³ Lunds universitet, remissyttrande.

²⁵⁴ Riksdagens ombudsmän, remissyttrande.

att skapa en ökad flexibilitet. Det kommer sannolikt innebära en ökad motivation och delaktighet kring utredningsförfarandet framförallt vid osäkerhet hos vuxna individer samt för föräldrar som motsätter sig utredning av barnets behov. Det kan alltså bli en större flexibilitet för den enskilde men det kan också medföra svårigheter för kommunen som organisation.²⁵⁵

5.5 Insatser utan behovsprövning till barn som har fyllt 15 år

Socialtjänstens särskilda ansvar för barn och unga särskiljer sig från ansvaret för andra grupper på två sätt. För det första därför att barn som huvudregel inte har en egen bestämmanderätt utan står under sina vårdnadshavares ansvar. Socialtjänstens ansvar för barn och unga kan generellt beskrivas som ett komplement till föräldraansvaret genom att myndigheten ska finnas som ett stöd för att vårdnadshavare ska kunna ta sitt ansvar. För det andra sträcker sig myndighetens ansvar för barn och unga längre än det generella ansvaret för vuxnas levnadsförhållande. Barnets ställning både rättsligt och faktiskt kräver särskilda regler till skydd för barnet.²⁵⁶

Det är vårdnadshavarens ansvar att tillgodose barnets behov enligt FB. Enligt 6 kap. 11 § FB är det både en rättighet och en skyldighet för vårdnadshavaren att bestämma över barnets personliga angelägenheter. Paragrafen innebär också att föräldrarna ska respektera barnets ökande autonomi vid vårdnaden²⁵⁷. Vidare är det en grundprincip i svensk rätt att föräldrar är de som är bäst lämpade att ha ansvar för barnet och att veta vad som är till barnets bästa.²⁵⁸ Det finns en presumtion om att det bästa för barnet är att de växer upp med sina föräldrar.²⁵⁹ Föräldrarna ska så långt som möjligt vara delaktiga i barnets liv och ta ansvar för barnets utveckling.²⁶⁰

Vårdnadshavaren har ett ansvar att tillgodose barnets egna synpunkter och önskemål i takt med barnets mognad och ålder. Barn som har fyllt 15 år har rätt att föra sin egen talan i mål och ärenden, så kallad processbehörighet.²⁶¹ Vidare innebär det att ett barn som har fyllt 15 år kan ansöka om bistånd och få sin ansökan prövad. Att sedan få ansökan beviljad kräver vårdnadshavarens samtycke. Nämnden har dock en möjlighet att besluta om öppna insatser för barn som har fyllt 15 år utan vårdnadshavarens samtycke enligt 3 kap. 6 a § andra stycket SoL med förbehåll för att det är lämpligt och barnet begär eller samtycker till det. Anledningen till denna bestämmelse är enligt förarbetena att barn som har fyllt 15 år oftast har uppnått en sådan mognad att deras vilja bör ha avgörande betydelse vid en avvägning mellan vårdnadshavarens

²⁵⁵ Bengtsfors kommun, remissyttrande.

²⁵⁶ Leviner (2022) s. 123.

²⁵⁷ Mattsson (2002) s. 150 och 211 f.

²⁵⁸ Prop. 2012/13:10 s. 104.

²⁵⁹ Art. 9 barnkonventionen.

²⁶⁰ Prop. 2012/13:10 s. 104.

²⁶¹ 11 kap. 10 § andra stycket SoL.

ansvar och barnets egen bestämmanderätt. Vid beslut enligt 3 kap. 6 a SoL ska det dock alltid göras en lämplighetsbedömning där vårdnadshavarens inställning kan bli en omständighet som leder till att nämnden bedömer att det är olämpligt att besluta om en insats för barnet.²⁶²

Utredningen föreslår en ny bestämmelse i 12 kap. 2 § SoL som stadgar att:

Socialnämnden får, även utan vårdnadshavarens samtycke, tillhandahålla insatser utan föregående individuell behovsprövning till barn som har fyllt 15 år.²⁶³

Förslaget innebär en del överväganden. Bland annat skulle det inskränka vårdnadshavarens rätt till privat och familjeliv eftersom det begränsar vårdnadshavarens bestämmanderätt och inflytande.²⁶⁴ Artikel 8 EKMR stadgar att en sådan inskränkning, för att vara laglig, behöver ha ett legitimt syfte och måste anses nödvändig för att tillgodose detta syfte, det vill säga vara proportionerlig.²⁶⁵ Med detta avses att bestämmelsen balanserar motstående intressen, det vill säga barnets bestämmanderätt kontra föräldrars bestämmanderätt, på ett rimligt sätt. Intresseavvägningen blir i detta avseende speciellt viktig eftersom det rör sig om mänskliga rättigheter som ska vägas mot varandra.²⁶⁶

Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna (Europadomstolen) har uttalat att en avvägning ska ske mellan barnets behov och föräldrars intresse av ett familjeliv med barnet. Vid en sådan bedömning ska barnets intresse särskilt beaktas som, beroende på omständigheterna i ärendet, kan ges företräde framför föräldrarnas.²⁶⁷ Ett legitimt syfte är enligt praxis att begränsa vårdnadshavarens rättigheter med hänsyn till barnets välmående, hälsa och utveckling.²⁶⁸ Det får vidare enligt utredningen anses vara proportionerligt att barnets bestämmanderätt har företräde framför vårdnadshavarens rätt att bestämma vad som är barnets bästa.²⁶⁹ Artikel 8 ska tolkas i ljuset av barnkonventionen.²⁷⁰

Att barnkonventionen nu gäller som svensk lag ska enligt regeringen bland annat innebära att domstolar och rättstillämpare ska beakta de rättigheter som följer av konventionen samt ska skapa en grund för ett mer barnrättsbaserat synsätt i all offentlig verksamhet.²⁷¹ Det grundläggande budskapet i

²⁶² Prop. 2012/13:10 s. 106.

²⁶³ SOU 2020:47 s. 54.

²⁶⁴ Ibid. s. 707.

²⁶⁵ Ehrenkrona, Lag (1994:1219) om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna Artikel 8, JUNO 2023-03-23.

²⁶⁶ SOU 2020:47 s. 707.

²⁶⁷ Dolhamre v. Sweden, no. 67/04, 8 juni 2010 punkt 111.

²⁶⁸ Kocherov and Sergeyeva v. Russia, no. 16899/13, 29 mars 2016, punkt 94–95.

²⁶⁹ SOU 2020:47 s. 708.

²⁷⁰ Grahn-Farley, 'Fördragskonform tolkning av MR-traktat', SvJT 2018 s. 450, på s. 456.

²⁷¹ Prop. 2017/18:186; Leviner (2022) s. 122.

konventionen är att barn är självständiga rättighetsbärare.²⁷² Detta har grundlagt ett nytt barnrättsperspektiv där barn betraktas som subjekt istället för, som tidigare, osjälvständiga objekt sammankopplade med föräldrarna.²⁷³

En noggrann prövning av barnets bästa ska alltid göras vid alla åtgärder som rör barnet inom ramen för socialtjänstens verksamhet.²⁷⁴ Barnets bästa ska tolkas i relation till konventionens övriga artiklar men särskilt till de andra grundläggande principerna. Dessa är artikel 3 och 12 om barnets bästa och barns rätt till delaktighet, artikel 6 om barns rätt till liv, överlevnad och utveckling samt artikel 2 om icke-diskriminering.²⁷⁵ Det föreligger emellertid en oklarhet kring vad principen om barnets bästa egentligen innebär.²⁷⁶

Det finns en risk att insatsen som barnet beviljas strider mot vårdnadshavarens vilja eller bedömning av vad som är bäst för barnet. Om det inte görs någon behovsprövning av barnets behov kommer inte heller vårdnadshavarens inställning att vägas in i bedömningen. Det framgår inte heller vilka insatser som är möjliga genom bestämmelsen utan endast de som inte omfattas, vilket skapar en osäkerhet och även brist i förutsägbarhet. Barnets intresse måste vägas mot vårdnadshavarens intresse. Enligt Advokatsamfundet blir det därmed svårt att förstå fördelen med att ett barn över 15 år deltar i en insats mot föräldrarnas vilja om det inte finns något behov av insatsen. Vid tillfällen där ett behov finns för insatsen borde den istället kunna beviljas efter en behovsprövning.²⁷⁷

Enligt utredningen bör utgångspunkten vid avvägningen vara att vårdnadshavare vill det bästa för barnet. Vid fall av diverse typer av missförhållanden vill såväl vårdnadshavare som barnet att situationen ska förbättras. Vidare skulle ett gott samarbete mellan vårdnadshavare och socialtjänsten underlätta för barnet. Idag finns det dock situationer där barn inte får de insatser som de behöver till följd av att vårdnadshavare inte samtycker till dem. När samtycke inte finns kan det även vara svårt för socialtjänsten att överhuvudtaget nå dessa barn som far illa eller riskerar att fara illa. Exempel på när vårdnadshavaren inte vill ha socialtjänstens insyn i barnets förhållande kan vara om det förekommer missbruk, våld eller hedersförtryck.²⁷⁸

Lunds universitet diskuterar i sitt remissvar att forskning har påtalat att vissa problem kring utsatta barns skydd kan kopplas till barns rätt till sina föräldrar, en stark föräldrarätt samt den så kallade frivillighetsprincipen som innebär att den enskilde måste samtycka till socialtjänstens insatser. Dessa principer riskerar att stärka föräldrars rätt tills sina barn även i fall där kontakt inte är till

²⁷² Leviner (2022) s. 123; Mattsson (2004) s. 21.

²⁷³ Lundin Karphammar (2020) s. 38; Leviner (2011), s. 90 f.

²⁷⁴ Riksdagens ombudsmän, remissyttrande; 1 kap. 2 § SoL; art. 3 barnkonventionen.

²⁷⁵ Leviner (2022) s. 127 f.

²⁷⁶ Leviner (2011) s. 100 ff.

²⁷⁷ Advokatsamfundet, remissyttrande.

²⁷⁸ SOU 2020:47 s. 707.

barnets bästa. Det är även viktigt att nämna att oavsett om ett barn är placerat med stöd av LVU eller SoL, kan de ha lika svåra hemförhållanden. Fördelarna med en prövning är att ytterligare skyddsbehov, en insyn i familjen och en möjlighet att följa upp insatsen kan påtalas. Det finns emellertid en fara i att socialtjänsten lagligt kan använda sig av öppna insatser i fall som hade behövt en utredning.²⁷⁹

Att ta del av en insats för barn som har fyllt 15 år innebär enligt utredningens förslag att det inte föreligger någon skyldighet att informera vårdnadshavaren om insatser eller att tillfråga vårdnadshavaren om dennes inställning till att barnet deltar. Barnet bör således informeras om att de som arbetar i verksamheten har en skyldighet att göra en orosanmälan om de får kännedom eller misstänker att ett barn far illa. Det regelverk som finns idag kring sekretess och tystnadsplikt ska fortsatt tillämpas gällande barnets och vårdnadshavarens rätt att förfoga över uppgifterna^{280, 281}.

Det finns en risk att barn som tar del av dessa insatser hamnar i en lojalitetskonflikt med vårdnadshavaren. I familjer där det förekommer våld eller hederförtryck riskerar barnet å ena sidan att exempelvis utsättas för repressalier såsom mer våld och hot. Å andra sidan kan ett regelverk som det förslagna vara en möjlighet att nå dessa barn. Det är därför viktigt att kommunen väljer lämpliga insatser som kan tillämpas utan vårdnadshavarens samtycke samt hur dessa ska utformas för att bli så bra som möjligt för barnet.²⁸²

Lämplighetsbedömningen som idag gäller för samtliga insatser utan vårdnadshavarens samtycke enligt 3 kap. 6 a § andra stycket SoL, kommer inte att göras enligt den nya bestämmelsen. Det kommer inte heller att göras någon bedömning av barnets mognadsgrad i förhållande till åldern, men åldersgränsen på 15 år kommer att vara strikt. Även barn som exempelvis har någon kognitiv funktionsnedsättning kommer att kunna ta del av insatser utan behovsprövning. Utredningen menar att kommunen i dessa situationer anlitar professionella utförare som kan bemöta barnen utifrån deras individuella förutsättningar. Kommunen anger genom ett särskilt beslut eller riktlinjer, om och i så fall vilka åldersgränser som ska gälla för de insatser som kommunen har valt att tillhandahålla utan behovsprövning.²⁸³ Enligt JO uppfyller inte förslaget utformning kring att utföraren endast ska kontrollera om den som vill ta del av insatsen uppfyller vissa villkor kravet om barnets bästa.²⁸⁴

Förslaget kan leda till en ökad möjlighet för barn att få stöd i ett tidigt skede. BO vill dock påtala att det under inga omständigheter får leda till att barn med

²⁷⁹ Lunds universitet, remissyttrande.

²⁸⁰ Se till exempel 6 kap. 11 § FB; 26 kap. 1 § och 12 kap. 1–3 §§ OSL; 15 kap. SoL.

²⁸¹ SOU 2020:47 s. 708 ff.

²⁸² Ibid.

²⁸³ Ibid.

²⁸⁴ Riksdagens ombudsmän, remissyttrande.

behov av skydd eller stöd inte får de insatser de behöver, på grund av att socialtjänsten missar eller underlåter att noga utreda barnets behov.²⁸⁵ Enligt UNICEF skulle en sådan bestämmelse kunna leda till att socialtjänstens ansvar förskjuts till att handla mer om skydd och att familjer i behov av stöd hänvisas till andra utförare. Förslaget blir då ett sätt att belasta socialtjänsten mindre istället för att ge socialtjänsten de resurser som behövs för att kunna utföra sitt uppdrag. Behovsprövningen styrker barnets ställning som rättighetsbäraren och socialtjänstens ställning som ytterst ansvarig för insatsen.²⁸⁶

Det föreligger en farhåga för att socialtjänsten inte kommer att få kännedom om barn som far illa eller riskerar att fara illa när dessa vänder sig direkt till en utförare. Utredningen menar emellertid att den utförare som föräldrarna möter i verksamheten bör, inom ramen för sin yrkesroll, kunna vägleda föräldrarna och informera om möjligheten att vända sig till socialförvaltningen för att få sina behov utredda. När socialtjänsten får kontakt med en familj kan den inte heller utan vidare hänvisa till insatser utan behovsprövning. Socialtjänstens utredningsansvar enligt 11 kap. 1 § SoL gäller fortfarande. För de familjer som har varit i kontakt med socialtjänsten för att sedan ta del av insatser utan behovsprövning finns det vidare inte något som hindrar att föräldrarna och socialtjänsten kommer överens om en förnyad kontakt efter att föräldrarna tagit del av den inte behovsprövade insatsen.²⁸⁷

Bengtstors kommun ser positivt på att barnperspektivet stärks genom att barn och unga kan få hjälp och stöd utifrån sin egen bedömning och upplevelse av behov av insatser.²⁸⁸ Roks anser att det är en bra förändring att individen själv kan ta makten över sin situation och förändra den utan vårdnadshavarens samtycke, men det är inte tydligt vilka insatser en person mellan 15 och 18 år kan få ta del av.²⁸⁹

5.6 Sammanfattning

Utredningen föreslår att alla insatser förutom kontaktperson, vård i familjehem, vård i hem enligt LVU och LVM, vård av barn i jourhem, stadigvarande plats på boende och ekonomiskt bistånd ska kunna tillhandahållas utan individuell behovsprövning. Förslaget är utformat som en befogenhet och innebär ingen skillnad i rätten till bistånd, utan den utförande verksamheten har en informationsplikt till den enskilde.

Enligt många remissvar ser de positivt på att socialtjänsten kan hjälpa individer genom ett förenklat förfarande men tycker att förslaget är för generellt, vilket medför risker för rättssäkerheten. Förutsägbarheten sätts ur spel

²⁸⁵ BO, remissyttrande.

²⁸⁶ UNICEF, remissyttrande.

²⁸⁷ SOU 2020:47 s. 754 f.

²⁸⁸ Bengtstors kommun, remissyttrande.

²⁸⁹ Roks, remissyttrande.

eftersom olika kommuner gör olika bedömningar av vilka insatser som ska kunna erbjudas utan individuell behovsprövning.

Domstolarna är inte eniga i sina remissvar gällande huruvida insatser utan individuell behovsprövning skulle innebära myndighetsutövning eller inte. Olika faktorer som är avgörande för bedömningen är bedömningsutrymmet vid beslut hos utföraren, kommunens styrande av utföraren samt vilken typ av insats det är. Remissvaren pekar även på risken att en enskild som nekats insats av en privat utförare inte heller skulle beviljas insats efter ansökan hos nämnden samt att den privata utföraren godkänner för många deltagare av ekonomiska skäl och därmed inte kan ta emot de som söker insatsen trots att de uppfyller nämndens villkor. Vidare innebär förslaget att verksamheten, då utföraren är ett privat rättssubjekt och verksamheten inte anses utgöra myndighetsutövning, inte kommer ha tillsyn av JO.

Utredningen har även föreslagit en alternativ lösning om det anses vara myndighetsutövning. Det ska i sådana fall införas en bestämmelse om att kommunen får delegera till privata utförare att, utifrån kommunens villkor, fatta beslut om insatser utan individuell behovsprövning. Detta ska införas tillsammans med ett överklagandeförbud samt att en del bestämmelser enligt FL ska vara gällande. Enligt remissvaren skulle det inte vara rättssäkert om det i det enskilda fallet var myndighetsutövning, men det saknades möjlighet att överklaga. Den enskilde skulle också orsakas en rättsförlust om den privata utföraren gör en felaktig bedömning av en persons tillhörighet till en viss grupp som nämnden beslutat har rätt att få en insats. Ett mer lämpligt sätt att hantera osäkerheten bör vara att avgränsa tillämpningsområdet.

Utredningen anser vidare att skyddat boende, HVB för vuxna och korttidsboende ska vara möjliga att tillhandahålla utan individuell behovsprövning. Samtliga insatser som bedrivs i kommunens regi eller i privat regi med avtal med kommunen, det vill säga yrkesmässigt, omfattas av SoL:s krav på tillstånd, god kvalitet och står under tillsyn av IVO. Dessa tre insatser är förenade med höga kostnader för kommunerna. Genom att införa en bestämmelse som tillåter dessa insatser utan behovsprövning riskeras ett överutnyttjande speciellt från de enskilda som är resursstarka och en positiv särreglering av de enskilda med lättare problematik enligt Göteborgs kommun.

Utredningen föreslår även en ny bestämmelse om insatser utan individuell behovsprövning för barn som har fyllt 15 år utan vårdnadshavarens samtycke. Detta skulle inskränka vårdnadshavarens rätt till privat- och familjeliv men utredningen bedömer att bestämmelsen uppfyller kraven för att inskränka artikel 6 EKMR. Om det inte görs någon behovsprövning av barnets behov kommer inte heller vårdnadshavarens inställning att vägas in i bedömningen. Det framgår inte heller vilka insatser som är möjliga genom bestämmelsen, vilket skapar en brist i förutsägbarhet.

6 Analys

De två första frågeställningarna har redan besvarats under tidigare kapitlen. Därför ämnar denna del av uppsatsen att endast gå igenom dessa översiktligt under 6.1 för att sedan besvara de två sista frågeställningarna mer utförligt i 6.2 respektive 6.3.

6.1 Behovsprövning enligt gällande rätt och lagförslagets utformning

Syftet med utredningen är att skapa en ny socialtjänstlag som bidrar till social hållbarhet med ett fokus på individen. Vidare ska SoL återgå till att vara en målinriktad ramlag för att ge kommunerna möjligheter att tillämpa lagen utifrån lokala förutsättningar och behov.²⁹⁰ Syftet med att SoL ska återgå till att vara en ramlag är förståeligt för att kunna öka flexibiliteten för kommunerna och för att kunna hjälpa fler individer. Samtidigt är det enligt mig viktigt att ha i åtanke att de människor som vänder sig till socialtjänsten oftast är i en utsatt situation och kan ha svårt att tillvarata sina rättigheter. Det är därför viktigt med en tydlig lagstiftning som är förutsägbar för den enskilde.

När rätten till bistånd ska prövas enligt gällande rätt är det den enskildes behov, egenansvaret och skälig levnadsnivå som är de avgörande kriterierna. Redan enligt gällande rätt är förutsägbarheten låg när det gäller rätten till bistånd. Det är dock svårt att se någon bättre lösning på biståndsbestämmelserna eftersom inget fall är det andra likt. Rätten till bistånd är också utkrävbar.²⁹¹

Utredningen föreslår att alla insatser förutom kontaktperson, vård i familjehem, vård i hem enligt LVU och LVM, vård av barn i jourhem, stadigvarande plats på boende och ekonomiskt bistånd ska kunna tillhandahållas utan individuell behovsprövning. Bestämmelsen ska dock formuleras som en befogenhet. Vilket innebär att varje kommun, inom ramen för den kommunala självstyrelsen, kan fatta beslut om vilka insatser som de kommer att tillhandahålla utan behovsprövning.²⁹² Förslagets utgångspunkt är att individer själva ska kontakta privata utförare vilket automatiskt lägger mer ansvar på den enskilde i jämförelse med den tidigare lagstiftningen.

Insatser utan individuell behovsprövning skulle enligt utredningen underlätta delaktighet och självbestämmande. Kommuner skulle även ha möjlighet att erbjuda insatser mer lättillgängligt eftersom dagens bestämmelser inte i tillräckligt hög grad är flexibla och inte når ut till svårsmottagliga grupper.²⁹³

²⁹⁰ Se kap. 3.

²⁹¹ Se kap. 4.

²⁹² Se kap. 5.

²⁹³ Se avsnitt 5.1.

Vid beviljande av bistånd idag görs en individuell behovsprövning och det prövas huruvida ett behov föreligger och om detta kan eller borde kunna tillgodoses av den enskilde själv eller på något annat sätt. Hjälpinsatserna sker främst i form av försörjningsstöd, men kan även vara andra insatser. Nämnder får även erbjuda service utan behovsprövning. Dessa insatser ska vara av allmän karaktär och riktas mer generellt till olika grupper i samhället. Ett beviljat biståndsbeslut innebär att den enskilde blir hänvisad till specifika verksamheter som kan utföra insatsen, medan service innebär att den enskilde söker upp den verksamhet som hen vill ha.²⁹⁴

Kraven för att tillhandahålla serviceinsatser är tydliga, men samtidigt behöver serviceinsatser i någon grad utformas utifrån insatsens innehåll och den eller de enskildas behov. Enligt IVO:s granskning och praxis från Kammarrätten i Jönköping innehåller behandlingsinsatser som följer ett givet program och är manualbaserade en sådan individuell anpassning att de inte kan ges utan behovsprövning. Det kan därför vara problematisk för kommuner att veta vart gränsen går för behovsprövade respektive serviceinsatser.²⁹⁵

Alla åtgärder i ett ärende förutom ren rådgivning ska dokumenteras enligt gällande rätt. Av dokumentationen ska beslut och åtgärder som vidtas i ärendet samt faktiska omständigheter och händelser av betydelse framgå. De handlingar som rör enskildas personliga förhållanden ska förvaras så att alla som inte har anledning att ta del av handlingen inte får tillgång till dem. Kravet på dokumentation gäller endast vid handläggning av ärenden och genomförande av vissa insatser som har föregåtts av behovsprövning.²⁹⁶

Utredningen föreslår att dokumentationsskyldigheten ska utvidgas till att även gälla för insatser utan individuell behovsprövning. Dokumentationen ska emellertid endast omfatta det som är relevant för att följa upp insatsens effekter. Insatsens karaktär och till vem den riktar sig ska vara avgörande för mängden dokumentation.²⁹⁷ Jag tror inte att dokumentationen kommer att bli lika utförlig som tidigare eftersom förslaget ger utrymme för skönsmässiga bedömningar kring vem som behöver mer eller mindre dokumentation.

6.2 För- och nackdelar med insatser utan föregående individuell behovsprövning

En diskussion kring hur socialtjänstens insatser ska tillhandahållas har förts länge. Idag är biståndsbestämmelserna några av de viktigaste och mest resurskrävande för såväl socialtjänsten som domstolarna.²⁹⁸ Det kan således

²⁹⁴ Se avsnitt 4.1.

²⁹⁵ Ibid.

²⁹⁶ Se avsnitt 4.2.

²⁹⁷ Ibid.

²⁹⁸ Se kap. 4 och avsnitt 4.1.

vara av intresse att diskutera de för- och nackdelar som finns med ett förenklat förfarande.

De flesta remissvaren är eniga om att det är bra att öppna upp för alternativa sätt att ge enskilda insatser. UNICEF anser att ett tidigt stöd är positivt eftersom personer i riskzon kan få hjälp tidigare. Även skyddat boende för kvinnor anses vara en lämplig insats utan individuell behovsprövning enligt Roks. Vidare anser Bengtsfors kommun att barnperspektivet stärks genom att barn och unga själva kan bedöma sina behov av insatser.²⁹⁹

Socialtjänsten måste kunna erbjuda insatser som är attraktiva för den enskilde. Den enskilde kan på så sätt få tillgång till socialtjänstens insatser när motivationen finns. Dagens system är för byråkratiskt vilket försvårar tidiga insatser. Nämnderna lägger mycket resurser på att utreda ärenden vilket gör att uppföljningen av dem begränsas. Vidare innebär tidiga insatser ett minskat behov av mer omfattande och resurskrävande insatser.³⁰⁰ Många kommuner använder sig dessutom redan idag av insatser utan individuell behovsprövning trots att det inte är reglerat i lag.³⁰¹

Det uttrycks emellertid en oro i remissvaren för att det inte finns tillräckligt med stöd för att införa förslaget om insatser utan individuell behovsprövning utan fler begränsningar. Farhågor har framförts för att personer med exempelvis kognitiva funktionsnedsättningar ska veta vart de ska vända sig och ha förmågan att uttrycka sina behov. Detta kan leda till att förslaget främjar en ojämlig tillgång av socialtjänstens insatser.³⁰²

Med förslaget kan den enskilde enligt JO få insatser som inte är ändamålsenliga. Att den enskilde ska vända sig direkt till utföraren försvårar för nämnden att ta sitt yttersta ansvar för att enskilda får det stöd och den hjälp som de behöver. Ett stort ansvar läggs på den enskilde att avgöra om den erbjudna insatsen är tillräcklig för att tillgodose behoven i fråga. Innebörden av det är också att den enskilde förväntas att på egen hand kunna ta ställning till om hen ska ansöka om bistånd eller kontakta en utförare direkt för att få en insats. Det medför en betydande risk för att en enskilds behov inte kommer att belysas i nödvändig omfattning.³⁰³

Utredningen anser att skyddat boende, HVB för vuxna och korttidsboende ska vara möjliga att tillhandahålla utan individuell behovsprövning. Samtliga av dessa insatser är resurskrävande för kommunerna enligt Göteborgs kommun. Vidare kan ordningen att enskilda utifrån kommunens riktlinjer själva får välja när de har behov av insatser leda till ett överutnyttjande samt att de

²⁹⁹ UNICEF, remissyttrande; Roks, remissyttrande; Bengtsfors kommun, remissyttrande.

³⁰⁰ SOU 2020:47 s. 53 och 689.

³⁰¹ Se avsnitt 5.4.2; SOU 2020:47 s. 678 f.

³⁰² Stockholms universitet, remissyttrande; Socialstyrelsen, remissyttrande.

³⁰³ Riksdagens ombudsmän, remissyttrande.

enskilda som fått biståndsbedömda insatser inte får plats. Det kan även innebära att individer med mindre problematik och mer resurser gynnas på ett otillbörligt sätt. Det finns också en risk för att utförande verksamheter avstår från att ta emot enskilda med komplex problematik för att fokusera på enskilda som har en lättare problematik.³⁰⁴ Även om resursstarka grupper skulle ta del av insatser utan behovsprövning i större utsträckning, måste det dock inte innebära att de tränger undan andra grupper. Till exempel har socialtjänsten, i kommuner som har tillhandahållit insatser utan behovsprövning, haft lättare att nå resurssvaga grupper såsom missbrukande kvinnor med barn.³⁰⁵

IVO, UNICEF och Socialstyrelsen menar att medföljande våldsutsatta barn i skyddade boenden ska få ett eget beslut och vara en behovsprövad insats för att tydliggöra barnrättsperspektivet.³⁰⁶ Enligt förslaget ska skyddade boenden orosanmäla de barn som kommer dit. Det framgår dock inte om barn över 15 år ska söka insatsen själva eller om dessa ses som medföljande barn till föräldern. Vidare är insatser utan behovsprövning en befogenhet för kommunerna, vilket innebär att kommunen kan besluta att inte ha skyddade boenden som en sådan insats. Nämnden kan dessutom själv behålla administrationen med konsekvensen att den enskilda först måste vända sig till socialtjänsten för att få ta del av insatsen.³⁰⁷ Det skulle vara motsatsen till utredningens syfte och de kvinnor som är svårsmottagliga kommer fortfarande inte att kunna nås.

Utredningen vill endast tillåta HVB för vuxna att tillhandahållas utan individuell behovsprövning, men det är inte ovanligt att HVB tar emot barn, unga och vuxna enligt IVO, vilket kan leda till svårigheter vid inskrivning. På ett HVB med enskilda med och utan behovsprövade insatser kan det också bli svårt för verksamheten när lämplighetsbedömningar ska göras.³⁰⁸

Vid införandet av bestämmelsen om hemtjänst utan föregående behovsprövning omfattades inte korttidsboende eftersom antalet korttidsplatser är begränsat. Utredningen anser dock att korttidsboende nu kan inkluderas eftersom bestämmelsen är utformad som en befogenhet. Göteborgs kommun menar dock att ansvarsgränserna mellan sjukhus- respektive kommunal vård inte alltid är självklara och att det finns en risk för att fler enskilda hänvisas till kommunernas korttidsplatser.³⁰⁹ Vidare menar JO att korttidsboende och HVB är insatser som ska föregås av en individuell behovsprövning eftersom det är viktigt att insatser inte ska kunna avslutas eller ändras för hastigt.³¹⁰

Utredningen föreslår även en ny bestämmelse om insatser utan behovsprövning för barn som har fyllt 15 år utan vårdnadshavarens samtycke. Detta

³⁰⁴ Se avsnitt 5.4; Göteborgs kommun, remissyttrande.

³⁰⁵ SOU 2020:47 s. 753 f.

³⁰⁶ Se avsnitt 5.4.1.

³⁰⁷ Roks, remissyttrande.

³⁰⁸ IVO, remissyttrande.

³⁰⁹ Göteborgs kommun, remissyttrande.

³¹⁰ Riksdagens ombudsmän, remissyttrande.

skulle inskränka vårdnadshavarens rätt till privat- och familjeliv. För att en inskränkning ska vara laglig behöver den ha ett legitimt syfte och vara proportionerlig. Enligt Europadomstolen ska barnets intresse särskilt beaktas vid denna avvägning, som kan ges företräde framför föräldrarnas intresse.³¹¹ Enligt praxis är ett legitimt syfte att begränsa vårdnadshavarens rättigheter med hänsyn till barnets välmående, hälsa och utveckling. Det får enligt utredningen anses vara proportionerligt och rimligt att barnets bestämmanderätt har företräde framför vårdnadshavarens bestämmanderätt.³¹²

Utredningen menar att kommunen i situationer där barnet till exempel har någon kognitiv funktionsnedsättning anlitar utförare som kan bemöta barnet utifrån sina förutsättningar. Kommunen anger genom ett särskilt beslut eller riktlinjer, om och i så fall vilka åldersgränser som ska gälla för de insatser som kommunen har valt att tillhandahålla utan behovsprövning. Enligt UNICEF kan bestämmelsen leda till att socialtjänstens ansvar förskjuts till att handla mer om skydd och att familjer istället hänvisas till andra utförare.³¹³

Om det inte görs någon behovsprövning av barnets behov kommer inte heller vårdnadshavarens inställning att vägas in i bedömningen. Enligt Advokatsamfundet blir det svårt att förstå fördelen med att ett barn över 15 år deltar i en insats mot föräldrarnas vilja om insatsen inte behövs. Fördelarna med en prövning är att ytterligare skyddsbehov, en insyn i familjen och en möjlighet att följa upp insatsen kan påtalas. Behovsprövningen styrker även barnets ställning som rättighetsbärare.³¹⁴

6.3 Kravet på förutsägbarhet och insatser utan föregående individuell behovsprövning

Rättssäkerhet är ett begrepp som har använts flitigt i utredningen för att legitimera förslaget om insatser utan individuell behovsprövning. Det har emellertid inte förklarats hur rättssäkerheten ska säkerställas för den enskilde.³¹⁵ I denna uppsats läggs fokus på den formella rättssäkerheten, det vill säga att maktutövningen följer rättsreglerna och att dessa går att förutse.³¹⁶ En analys kommer att göras utifrån kravet på förutsägbarhet genom att fokusera på tre delar av förslaget.

6.3.1 Ramlagstiftning och serviceinsatser

Anledningen till att regeringen vill utforma SoL som en ramlagstiftning är till stora delar på grund av att det ständigt sker förändringar på det sociala

³¹¹ Se avsnitt 5.5; Dolhamre v. Sweden, punkt 111; SOU 2020:47 s. 54 och 707.

³¹² Kocherov and Sergeyeva v. Russia, punkt 94–95; SOU 2020:47 s. 708; Grahn-Farley (2018) på s. 456.

³¹³ SOU 2020:47 s. 709 f.; UNICEF, remissyttrande.

³¹⁴ Advokatsamfundet, remissyttrande; UNICEF, remissyttrande; Lunds universitet, remissyttrande.

³¹⁵ Se exempelvis SOU 2020:47 s. 655, 720 och 728.

³¹⁶ Se avsnitt 5.1.

området. Det är därför viktigt att lagen kan anpassas till samhället utveckling.³¹⁷ Ramlagstekniken kan dock bli problematisk eftersom det kan bli svårt för den enskilde att förutse vad lagens bestämmelser innebär och hur de ska tolkas.

Lagstiftaren har vidare beslutat att formulera förslaget som en befogenhet för kommunerna. I motiveringen till beslutet anförs att en tvingande bestämmelse skulle medföra en avgränsning till vissa specifika insatser som alla kommuner kan tillhandahålla. Lagstiftaren tycker inte att det skulle vara tillfredsställande eftersom relativt få insatser då skulle inbegripas.³¹⁸ Samtidigt anser jag att en mer avgränsad bestämmelse skulle bli mer förutsägbar för den enskilde och det skulle även bli lättare för kommunerna att förhålla sig till. Till följd av socialtjänstens mål om helhetssyn kan det även vara svårmotiverat att ha en lagstiftning som kan leda till stora skillnader nationellt.

Utifrån remissvaren verkar det föreligga konsensus kring att ett förenklat förfarande är någonting positivt eftersom socialtjänsten kan hjälpa fler individer, men förslaget är för generellt. Det medför i sin tur att förutsägbarheten riskeras att sättas ur spel eftersom olika kommuner gör olika bedömningar av vilka insatser som ska kunna erbjudas utan individuell behovsprövning.³¹⁹

Fördelarna med en ramlag är att kommuner får ett större tolkningsutrymme att anpassa lagen utifrån deras lokala förutsättningar och behov. Den enskildes behov kan tillgodoses på ett bättre sätt och den enskilde kan vara mer delaktig. En nackdel är att det kan utvecklas praxis som inte var lagens målsättning.³²⁰ En konsekvens av detta skulle kunna bli social dumpning. Eftersom kommuner redan idag har olika förutsättningar utifrån storlek och resurser, kan en sådan frihet som förslaget innebär leda till för stora olikheter mellan kommunerna. Den kommunala självstyrelsen måste balanseras mot principen om likabehandling.

Enligt utredningen kan nationella olikheter åtgärdas genom rättspraxis och tillsynsmyndigheternas insatser.³²¹ Bemyndiganden kan också överanvändas av myndigheterna och riksdag och regering kan få svårt att kontrollera den regelmängd som uppkommer till följd av ramlagen.³²² Ramlagstekniken gör det vidare svårt för den enskilde att förutse vad lagens bestämmelser innebär och hur de ska tolkas samt att SoL:s målstađganden gör att lagen förlorar i sin rättsliga legitimitet.³²³

³¹⁷ Dir. 2017:39 s. 6; SOU 2020:47 s. 287.

³¹⁸ SOU 2020:47 s. 692 f.

³¹⁹ Se exempelvis UNICEF, remissyttrande.

³²⁰ Prop. 1996/97:124 s. 42 f.; SOU 2020:47 s. 288 f.

³²¹ Ibid.

³²² Lind (2022) s. 37.

³²³ Fridström Montoya (2022) s. 57.

Nämnder får enligt gällande rätt erbjuda service utan behovsprövning. Det är en väsentlig skillnad i hur biståndsbestämmelserna och serviceinsatserna är utformade.³²⁴ Utredningen vill att fler av socialtjänstens insatser ska bli utformade som serviceinsatser. Genom förslaget skulle det bli lättare för kommuner att kunna erbjuda fler insatser på ett mer lättillgängligt sätt. Ändock är det enligt min åsikt problematiskt ur ett rättssäkerhetsperspektiv eftersom den enskilde kan ha svårt att förutse vilken hjälp som kan tillhandahållas. Enligt gällande rätt är det relativt få insatser som kan ges utan behovsprövning, men samtidigt är regelverket tydligt för de tillämpande myndigheterna, enligt Kammarrätten i Jönköping, vilket skapar förutsägbarhet för den enskilde³²⁵. En friare lagstiftning skapar större utrymme för skönsmissiga bedömningar.

Skillnaden mellan hemtjänst utan föregående behovsprövning och förslaget om insatser utan individuell behovsprövning är att utredningens förslag inte är begränsat till äldre och kommunerna kan därför välja om hemtjänst ska erbjudas även till andra målgrupper. 4 kap. 2 a § SoL inbegriper också ett mer omfattande informationskrav samt att den enskilde först ansöker om en insats hos nämnden som sedan ska verkställas hos en utförare. Detta skiljer sig från utredningens förslag där den enskilde kan vända sig direkt till utföraren och på så sätt påverka utformningen och uppställer inte heller krav på information om hur insatsen följs upp.³²⁶ När ansökan först kommer in till nämnden har de en möjlighet att ta sitt ansvar för att den enskilde får rätt sorts insats. Jag anser att det kan bli svårare att göra enligt förslaget.

6.3.2 Myndighetsutövning och privata utförare

Utredningens utgångspunkt är att den enskilde direkt ska kunna vända sig till en privat utförare, som har avtal med kommunen, vid behov av en viss insats. Det är emellertid viktigt att påpeka att myndighetsfrågan handlar om beslutet då en privat aktör nekar en enskild att ta del av en insats. Förvaltningsuppgifter som innefattar myndighetsutövning får nämligen endast överlämnas till privaträttsliga subjekt med stöd av lag och det finns inte i SoL.³²⁷

Enligt utredningen skulle förslaget inte utgöra myndighetsutövning. Detta eftersom det inte kommer att bli fråga om att utföraren ska fatta beslut, eftersom det uteslutande är den enskilde som avgör om hen ska ta del av en viss insats. Avseende insatser som är avgränsade till vissa målgrupper måste den enskilde dock visa tillhörighet till denna grupp. I dessa fall ska utföraren endast kontrollera att den enskilde uppfyller nämndens villkor.³²⁸

Utföraren ska tillhandahålla insatser inom ramen för de villkor som kommunen har ställt upp. För privata utförare regleras detta även i avtal. Kravet på

³²⁴ SOU 2009:68 s. 384 ff. och s. 584.

³²⁵ Kammarrätten i Jönköping, remissyttrande.

³²⁶ Se avsnitt 4.3; SOU 2020:47 s. 740.

³²⁷ 10 kap. 1 § KL; 2 kap. 5 § SoL; SOU 2020:47 s. 691 f.

³²⁸ SOU 2020:47 s. 718.

god kvalitet gäller även för den privata utföraren.³²⁹ Kommunerna har emellertid en del principer som de måste förhålla sig till som inte privata utförare har, såsom likställighetsprincipen och självkostnadsprincipen.³³⁰ Dessa är också ett sätt att säkra förutsägbarheten för de enskilda genom att se till att kommunerna behandlar sina medlemmar lika och inte gör någon ekonomisk vinning för sådant som ska gynna enskilda. Nämnden måste också utgå från objektiva grunder och sakliga hänsyn när beslut ska tas³³¹. Ytterligare en kontrollfunktion som går förlorad genom att låta privata utförare erbjuda insatser utan individuell behovsprövning, om de inte anses vara myndighetsutövning, är JO.³³² Detta innebär alltså att den tillsyn som syftar till att främja den enskildes förutsägbarhet varierar utifrån dennes val av utförare.

Skulle förslaget visa sig utgöra myndighetsutövning har utredningen även ett alternativt förslag om att kommunen får delegera till privata utförare att, utifrån kommunens villkor, fatta beslut om insatser utan individuell behovsprövning. Detta ska införas tillsammans med ett överklagandeförbud samt att en del bestämmelser enligt FL ska vara gällande.³³³ Det skulle därmed innebära att en legal rättighet istället blir en målrelaterad rättighet med färre rättigheter för den enskilde.³³⁴ Enligt Kammarrätten i Stockholm framstår ett överklagandeförbud som olämpligt eftersom det redan framgår av andra bestämmelser. Dessutom brukar lagstöd för att överlämna en förvaltningsuppgift som innefattar myndighetsutövning avse en väl avgränsad uppgift enligt Stockholms universitet.³³⁵

Det som också kan konstateras är att de regler som följer av såväl FL som KL inte skulle gälla om förslaget visar sig vara myndighetsutövning. Att privata utförare ska kunna erbjuda insatser är i sig inte någonting nytt för socialtjänsten.³³⁶ Att ha i åtanke är dock att när insatser styrs kommunalt eller privat med kommunala avtal följer en hel del förpliktelser som finns till för att stärka förutsägbarheten för den enskilde. Skulle privata utförare utan avtal med kommunen ha möjlighet att erbjuda insatser utan individuell behovsprövning kan det leda till exempelvis oseriösa utförare med undanträngning eller överkonsumtion som följd. Risken för detta kan minska genom att kommunerna planerar sina insatser väl³³⁷ men en följd blir oavsett att kommunerna får svårare att kontrollera sin verksamhet när de inte själva styr eller utför den.

Det som även behöver övervägas är möjligheterna att överklaga enligt de olika bestämmelserna. Rätten till bistånd kan idag överklagas genom

³²⁹ SOU 2020:47 s. 698 f.

³³⁰ Prop. 1990/91:117 s. 149; Lind (2022) s. 41.

³³¹ Prop. 1990/91:117 s. 149.

³³² Riksdagens ombudsmän, remissyttrande.

³³³ SOU 2020:47 s. 719 f.

³³⁴ Lind (2022) s. 36.

³³⁵ Kammarrätten i Stockholm, remissyttrande; Stockholms universitet, remissyttrande.

³³⁶ SOU 2020:47 s. 757 ff.

³³⁷ Ibid. s. 750 ff.

förvaltningsbesvär som är det mest gynnsamma för den enskilde eftersom både beslutets laglighet och lämplighet kan ändras.³³⁸ Om nämndens beslut om vilka insatser som ska tillhandahållas samt villkoren för att ta del av dessa, inte anses vara myndighetsutövning, kan det endast överklagas genom laglighetsprövning.³³⁹ Vidare kan utförarens beslut om huruvida en enskild får ta del av en viss insats utan individuell behovsprövning inte överklagas alls. Enligt utredningen kommer utförarens prövning inte att påverka den enskilde avsevärt eftersom endast en kontroll av nämndens villkor kommer att göras.³⁴⁰

Att inte kunna överklaga ett beslut inskränker den enskildes rättssäkerhet och till följd av förslaget stora beslutsområde skulle det inte vara förutsägbart för den enskilde. Vidare påverkas den enskilde negativt av en indragning av en insats eller ett felaktigt nej till en insats. Om det i det enskilda fallet var myndighetsutövning, men det saknades möjlighet att överklaga, är det inte rättssäkert. Om den privata utföraren gör en felaktig bedömning av en persons tillhörighet till en viss grupp, som nämnden beslutat har rätt att få en insats, orsakas den enskilde en rättsförlust.³⁴¹ Ett mer lämpligt sätt att hantera osäkerheten bör enligt Göteborgs kommun vara att avgränsa tillämpningsområdet. Att överlämna viss myndighetsutövning till privata utförare kan vara kostnadsdrivande om utförare får fatta beslut om insatser. Det föreligger också en risk för att utredningen kan ha underskattat kostnaderna och omfattningen av förändringsarbetet för kommunerna.³⁴²

6.3.3 Dokumentation och insatser utan behovsprövning för barn över 15 år

Anledningen till att det finns ett krav på dokumentation är för att stärka den enskildes rättssäkerhet samt att det möjliggör en effektiv tillsyn av verksamheten. Information som myndigheterna grundar sina beslut på måste dokumenteras för att den enskilde ska kunna kontrollera underlaget.³⁴³

Utredningens förslag om att förenkla regleringen av dokumentation medför försämrade möjligheter till insyn och uppföljning enligt Förvaltningsrätten i Göteborg. Den enskilde kan därigenom få svårare att ta tillvara sin rätt. Socialstyrelsen ser även en risk för att tillgången till uppgifter om personers individuella behov, mål och resultat kommer att minska och det kan i sin tur försvåra möjligheten för socialtjänsten att analysera konsekvenserna av sina insatser.³⁴⁴ Ett av de främsta syftena med dokumentation är att kunna utvärdera insatserna. Det leder vidare inte heller till någon förutsägbarhet för den

³³⁸ 16 kap. 3 § första stycket SoL; Strömberg och Lundell (2022) s. 188 f.

³³⁹ SOU 2020:47 s. 722 f.

³⁴⁰ HFD 2019 ref. 43; SOU 2020:47 s. 723.

³⁴¹ Förvaltningsrätten i Umeå, remissyttrande; Förvaltningsrätten i Göteborg, remissyttrande.

³⁴² Göteborgs kommun, remissyttrande.

³⁴³ Socialstyrelsen (2015) s. 200 ff.; Fridström Montoya (2022) s. 83.

³⁴⁴ Förvaltningsrätten i Göteborg, remissyttrande; Socialstyrelsen, remissyttrande.

enskilde eftersom det inte finns några tydliga riktlinjer kring omfattningen av dokumentationen.

Gällande insatser utan behovsprövning för barn över 15 år krävs det en avvägning mellan vårdnadshavarens ansvar respektive barnets bestämmanderätt.³⁴⁵ Forskning har påtalat att vissa problem kring utsatta barns skydd kan kopplas till en stark föräldrarätt samt frivillighetsprincipen. Dessa principer riskerar att stärka föräldrars rätt till sina barn även i fall där kontakt inte är till barnets bästa.³⁴⁶

Enligt förslagets bestämmelse kommer inte någon lämplighetsbedömning att göras. Det kommer inte heller att göras någon bedömning av barnets mög- nadsgrad, men minimiåldern är 15 år.³⁴⁷ Jag tolkar det som att barnets förut- sägbarhet handlar om att få beslut under trygga förutsättningar. Det finns ett stort regelverk idag som riktar in sig på att specifikt skydda gruppen barn och unga. Till följd av detta kan jag se fördelar med att insatser kan tillhandahållas utan vårdnadshavarens samtycke. Det skulle också spegla det ökade barnrätts- perspektivet där barnet sätts i fokus och inte vårdnadshavaren. Det överens- stämmer även med Europadomstolens praxis.

6.4 Sammanfattande slutsatser

Denna uppsats har syftat till att analysera förslaget om insatser utan individu- ell behovsprövning inom ramen för SoL. Det har under lång tid diskuterats hur socialtjänstens insatser ska kunna bli mer lättillgängliga. Förslaget är ett sätt att undvika byråkratin kring bland annat dokumentation men precis som med alla förändringar behöver avvägningar göras mellan olika intressen. Till följd av att utredningen har velat gå tillbaka till att SoL ska vara en ramlag- stiftning har det också fått följder för andra delar som är viktiga för den en- skildes rättssäkerhet. Att biståndsbestämmelserna ska bli mer inriktade som serviceinsatser skapar mindre förutsägbarhet för den enskilde. Vidare finns det en del oklarheter kring huruvida förslaget skulle innebära myndighetsut- övning eller inte samt hur de farhågorna kring privata utförare ska hanteras. Förslaget om insatser utan behovsprövning för barn över 15 år är positivt ur ett barnrättsperspektiv.

Tidöavtalet initierar att SoL är i ett förändrande skede samt att socialtjänsten ska få utökade befogenheter att besluta om tidiga insatser. Det verkar dock som att regeringen vill avgränsa bestämmelsen mer än förslaget precis som remissvaren. Framtiden får utvisa hur insatserna kommer att tillhandahållas och hur den enskildes rättssäkerhet kommer att påverkas.

³⁴⁵ Prop. 2012/13:10 s. 106.

³⁴⁶ Lunds universitet, remissyttrande.

³⁴⁷ SOU 2020:47 s. 709 f.

Källförteckning

Offentligt tryck

Statens offentliga utredningar

SOU 1975:75 Medborgerliga fri- och rättigheter.

SOU 2009:68 Lag om stöd och skydd för barn och unga.

SOU 2003:123 Utvecklingskraft för hållbar välfärd.

SOU 2015:71 Barns och ungas rätt vid tvångsvård. Förslag till ny LVU.

SOU 2017:21 Läs mig! Nationell kvalitetsplan för vård och omsorg för äldre personer.

SOU 2017:112 Ett fönster av möjligheter – stärkt barnrättsperspektiv för barn i skyddat boende.

SOU 2018:32 Ju förr desto bättre – vägar till en förebyggande socialtjänst.

SOU 2020:47 Hållbar socialtjänst – En ny socialtjänstlag.

Propositioner

Prop. 1971:30 Kungl. Maj:ts proposition till riksdagen med förslag till lag om allmänna förvaltningsdomstolar, m.m.

Prop. 1973:90 Kungl. Maj:ts proposition med förslag till ny regeringsform och ny riksdagsordning m.m.; given Stockholms slott den 16 mars 1973.

Prop. 1975/76:209 Om ändring i regeringsformen.

Prop. 1979/80:1 Om socialtjänsten.

Prop. 1990/91:117 Om en ny kommunallag.

Prop. 1993/94:151 Rättssäkerhet vid beskattning.

Prop. 1996/97:124 Ändring i socialtjänstlagen.

Prop. 2000/01:80 Ny socialtjänstlag m.m.

Prop. 2012/13:10 Stärkt stöd och skydd för barn och unga.

Prop. 2016/17:180 En modern och rättssäker förvaltning – ny förvaltningslag.

Prop. 2017/18:106 Förenklat beslutsfattande om hemtjänst för äldre.

Prop. 2017/18:186 Inkorporering av FN:s konvention om barnets rättigheter.

Utskottsbetänkande

Bet. 2000/01: SoU18 Ny socialtjänstlag m.m.

Kommittédirektiv

Dir. 2017:39 Översyn av socialtjänstlagen.

Dir. 2018:69 Tilläggsdirektiv till Utredningen Framtidens socialtjänst (S 2017:03).

Dir. 2022:56 Motverka social dumpning.

Departementsserien

Ds 2020:16 Stärkt barnrättsperspektiv för barn i skyddat boende.

Justitieombudsmannen

JO 2001/02 s. 250, dnr 2598–2000 och 2617–2000.

Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd

SOSFS 2011:5 Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om lex Sarah.

Litteratur

Alexandersson, Pär (2018). *Socialtjänstens värdegrunder: etik i förarbeten och lagar om fattigvård, socialvård och socialtjänst*. Ersta Sköndal Bräcke Högskola, Stockholm.

Andersson, Gunvor; Bangura Arvidsson, Maria; Mattsson, Titti; Ponnert, Lina; Rasmusson, Bodil (2011). *Social barnavård – några utmaningar. Glimtar från forskning ur olika perspektiv*. (Meddelanden från Socialhögskolan; Vol. 2011:6) (Research Reports in Social Work; Vol. 2011, Nr. 6). Lund University. [cit. Andersson m.fl.]

Asp, Petter; Ulväng, Magnus; Jareborg, Nils (2022). *Kriminalrättens grunder*. Andra upplagan. Iustus Förlag AB, Uppsala.

Axberger, Hans-Gunnar (2014). *JO – i riksdagens tjänst*. Eddy Förlag AB, Visby.

Börjeson, Martin (2017). *Hur bör sociala insatser tillhandahållas? En studie av Linköpings kommuns arbete med servicetjänster inom socialtjänsten*. Linköping University Electronic Press.

Fridström Montoya, Therése (2020). *Socialtjänst. Makt, myndighet, människa – En lärobok i speciell förvaltningsrätt* (red: Lotta Lerwall). Fjärde upplagan. Iustus Förlag AB, Uppsala.

Fridström Montoya, Therése (2022). *Juridik för socialt arbete*. Fjärde upplagan. Gleerups Utbildning AB, Malmö.

Frändberg, Åke (1984). *Rättsregel och rättsval: Om rättsliga regel- och systemkonflikter i tid och rum*. P A Nordstedt & Söners Förlag, Stockholm.

Grahn-Farley, Maria: ”Fördragskonform tolkning av MR-traktat” *Svensk Juristtidning 2018 s. 450*.

Harnett, Tove: ”Utifrån ålder eller behov? Ålder som organiserande princip för stödinsatser till äldre” *Socialvetenskaplig tidskrift 2019:3–4 s.303*.

Hjalmarson, Ingrid (2015). *Första året med förenklad biståndshandläggning i Nacka*. Stiftelsen Stockholmsläns äldrecentrum.

Kleineman, Jan (2018). *Rättsdogmatisk metod. Juridisk metodlära* (red: Mauro Zamboni). Andra upplagan. Studentlitteratur AB, Lund.

Leviner, Pernilla (2011). *Rättsliga dilemman i socialtjänstens barnskyddsarbete*. Jure Förlag AB, Stockholm.

Leviner, Pernilla (2022). *Socialtjänstens ansvar för barn och unga*. Juridik för socialt arbete (red. Therése Fridström Montoya). Fjärde upplagan. Gleerups Utbildning AB, Malmö.

Lind, Anna-Sara (2022). *Socialtjänstens statsrättsliga förankring*. Juridik för socialt arbete (red. Therése Fridström Montoya). Fjärde upplagan. Gleerups Utbildning AB, Malmö.

Lind, Anna-Sara; Fridström Montoya, Therése (2022). *Socialt arbete i det allmännas tjänst*. Juridik för socialt arbete (red. Therése Fridström Montoya). Fjärde upplagan. Gleerups Utbildning AB, Malmö. [cit. Lind och Fridström Montoya]

Lundgren, Lars; Sunesson, Per-Anders (2023). *Nya sociallagarna, Med kommentar, i lydelsen den 1 januari 2023*. 36:e upplagan. Norstedts Juridik AB, Stockholm.

Lundin Karphammar, Marie (2020). *Implementering av barnkonventionen – med hjärta och hjärna*. Studentlitteratur AB, Lund.

Madell, Tom; Lundin, Olle (2021). *Kommunallagen, En kommentar*. Tredje upplagan. Nordstedts Juridik AB, Stockholm.

Mattsson, Titti (2002). *Barnet och rättsprocessen. Rättssäkerhet, integritetskydd och autonomi i samband med beslut om tvångsvård*. Juristförlaget i Lund.

Mattsson, Titti (2004). *Barnet som subjekt och aktör*. En rättslig studie om barn i familjehem. Iustus Förlag AB, Uppsala.

Peczenik, Aleksander (1995). *Vad är rätt? Om demokrati, rättssäkerhet, etik och juridisk argumentation*. Fritzes Förlag, Stockholm.

Peczenik, Aleksander: ”ÅKE FRÄNDBERG. Rättsregel och rättsval. Om rättsliga regel- och systemkonflikter i tid och rum, Stockholm 1984. Norstedts.”, *Svensk Juristtidning* 1985 s. 395.

Sandgren, Claes (2021). *Rättsvetenskap för uppsatsförfattare: Ämne, material, metod, argumentation och språk*. Femte upplagan. Norstedts Juridik AB, Stockholm.

Schiratzki, Johanna (2019). *Barnrättens grunder*. Med socialrätt. Sjunde upplagan. Studentlitteratur AB, Lund.

Socialstyrelsen (2015). *Handläggning och dokumentation inom socialtjänsten*. Falun: Edita Bobergs AB.

Strömberg, Håkan; Lundell, Bengt (2022). *Allmän förvaltningsrätt*. 28:e upplagan. Liber AB, Stockholm.

Zila, Josef: ”Om rättssäkerhet”, *Svensk Juristtidning* 1990 s. 284.

Lagkommentarer

Ehrenkrona, Carl Henrik: Lag (1994:1219) om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna Artikel 8, JUNO 2023-03-23.

Elektroniska källor

Barnombudsmannen, remissyttrande över SOU 2020:47 Hållbar Socialtjänst – En ny socialtjänstlag, 2021-01-29, Dnr BO 2020–0247, tillgängligt på <www.regeringen.se> (besökt 2023-02-07). [cit. BO, remissyttrande]

Bengtsfors kommun, remissyttrande över SOU 2020:47 Hållbar Socialtjänst – En ny socialtjänstlag, 2021-01-27, Dnr KSN 2020–000827, tillgängligt på <www.regeringen.se> (besökt 2023-02-27).

Domstolsverket, remissyttrande över SOU 2020:47 Hållbar Socialtjänst – En ny socialtjänstlag, 2021-01-22, Dnr DOV 2020/1298, tillgängligt på <www.regeringen.se> (besökt 2023-02-27).

Förvaltningsrätten i Göteborg, remissyttrande över SOU 2020:47 Hållbar Socialtjänst – En ny socialtjänstlag, 2021-02-01, Dnr FGO 2020/989, tillgängligt på <www.regeringen.se> (besökt 2023-02-27).

Förvaltningsrätten i Karlstad, remissyttrande över SOU 2020:47 Hållbar Socialtjänst – En ny socialtjänstlag, 2021-01-29, Dnr FKA2020/228 (51), tillgängligt på <www.regeringen.se> (besökt 2023-02-27).

Förvaltningsrätten i Malmö, remissyttrande över SOU 2020:47 Hållbar Socialtjänst – En ny socialtjänstlag, 2021-02-01, Dnr FMA 2020/482–2, tillgängligt på <www.regeringen.se> (besökt 2023-02-27).

Förvaltningsrätten i Umeå, remissyttrande över SOU 2020:47 Hållbar Socialtjänst – En ny socialtjänstlag, 2021-02-01, Dnr 2020/68, tillgängligt på <www.regeringen.se> (besökt 2023-02-27).

Göteborgs kommun, remissyttrande över SOU 2020:47 Hållbar Socialtjänst – En ny socialtjänstlag, 2021-01-27, Dnr 1344/20, tillgängligt på <www.regeringen.se> (besökt 2023-02-27).

IVO, remissyttrande över SOU 2020:47 Hållbar Socialtjänst – En ny socialtjänstlag, 2021-01-27, Dnr 6.1.1–44928/2020, tillgängligt på <www.regeringen.se> (besökt 2023-02-07).

Kammarrätten i Jönköping, remissyttrande över SOU 2020:47 Hållbar Socialtjänst – En ny socialtjänstlag, 2021-01-28, Dnr 2020/356–51, tillgängligt på <www.regeringen.se> (besökt 2023-02-27).

Kammarrätten i Stockholm, remissyttrande över SOU 2020:47 Hållbar Socialtjänst – En ny socialtjänstlag, 2021-01-04, Dnr KST 2020/314, tillgängligt på <www.regeringen.se> (besökt 2023-02-27).

Lunds universitet, remissyttrande över SOU 2020:47 Hållbar Socialtjänst – En ny socialtjänstlag, 2021-01-28, Dnr V 2020/1700, tillgängligt på <www.regeringen.se> (besökt 2023-02-07).

Regeringskansliet, 'Remisser' <<https://www.regeringen.se/remisser/>> (besökt 2023-03-14).

Research portal LU, 'Titti Mattsson' <<https://portal.research.lu.se/sv/persons/titti-mattsson>> (besökt 2023-03-15).

Riksdagens ombudsmän, remissyttrande över SOU 2020:47 Hållbar Socialtjänst – En ny socialtjänstlag, 2021-01-29, Dnr R 113–2020, tillgängligt på <www.regeringen.se> (besökt 2023-02-27). [cit. JO, remissyttrande]

Roks, remissyttrande över SOU 2020:47 Hållbar Socialtjänst – En ny socialtjänstlag, 2021-02-01, tillgängligt på <www.regeringen.se> (besökt 2023-02-27).

Socialstyrelsen (2014). *Lex Sarah – Handbok för tillämpningen av bestämmelserna om lex Sarah*.

Socialstyrelsen (2018). *Dödsfallsutredningar 2016–2017*.

Socialstyrelsen, remissyttrande över SOU 2020:47 Hållbar Socialtjänst – En ny socialtjänstlag, 2021-01-26, Dnr 3.1–32505/2020, tillgängligt på <www.regeringen.se> (besökt 2023-02-07).

Socialstyrelsens termbank, 'Skyddat boende' <<https://termbank.socialstyrelsen.se/>> (besökt 2023-03-03).

Stockholms universitet, 'Pernilla Leviner' <<https://www.su.se/profiles/plevi-1.184442?open-collapse-boxes=body-research>> (besökt 2023-05-03).

Stockholms universitet, remissyttrande över SOU 2020:47 Hållbar Socialtjänst – En ny socialtjänstlag, 2021-01-31, Dnr SU FV-1.1.3-3757-20, tillgängligt på <www.regeringen.se> (besökt 2023-02-27).

Sveriges Advokatsamfund, remissyttrande över SOU 2020:47 Hållbar Socialtjänst – En ny socialtjänstlag, 2021-02-01, Dnr R-2020/1908, tillgängligt på <www.regeringen.se> (besökt 2023-02-07). [cit. Advokatsamfundet, remissyttrande]

Sveriges riksdag, 'En modern och rättssäker förvaltning – ny förvaltningslag' <https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/arende/betankande/en-modern-och-rattssaker-forvaltning---ny_H501KU2#stepBeslut> (besökt 2023-04-06).

UNICEF, remissyttrande över SOU 2020:47 Hållbar Socialtjänst – En ny socialtjänstlag, 2021-02-01, tillgängligt på <www.regeringen.se> (besökt 2023-02-07).

Upphandlingsmyndigheten, 'Vad är skyddat boende och vilka driver dessa boenden?' <<https://www.upphandlingsmyndigheten.se/statsstod/riktade-vagledningar/hur-kan-kommuner-finansiera-eller-anskaffa-skyddat-boende/vad-ar-skyddat-boende-och-vilka-driver-dessa-boenden/>> (besökt 2023-05-03).

Uppsala universitet, remissyttrande över SOU 2020:47 Hållbar Socialtjänst – En ny socialtjänstlag, 2021-01-19, Dnr UFV 2020/2184, tillgängligt på <www.regeringen.se> (besökt 2023-02-27).

Via TT, 'Tidöavtalet' <<https://via.tt.se/data/attachments/00551/04f31218-dccc-4e58-a129-09952cae07e7.pdf>> (besökt 2023-05-03).

Rättsfallsförteckning

Högsta förvaltningsdomstolen (tidigare Regeringsrätten)

RA 1991 ref. 97.

HFD 2011 ref. 48.

HFD 2019 ref. 43.

Kammarrätten

Kammarrätten i Jönköping, dom 2015-12-14 i mål 939–15 och 940–15.

Kammarrätten i Jönköping, dom 2017-03-03 i mål 3252–15.

Kammarrätten i Jönköping, dom 2018-03-15 i mål 3196–16.

Kammarrätten i Jönköping, dom 2019-03-28 i mål 3660–17.

Europadomstolen

Dolhamre v. Sweden, no. 67/04, 8 juni 2010.

Kocherov and Sergeyeva v. Russia, no. 16899/13, 29 mars 2016.