

Sektionen för socialtjänst

Socialdepartementet
103 33 Stockholm

Pani Hormatipour

Framtidens teknik i omsorgens tjänst SOU 2020:14

Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) har beretts möjlighet att yttra sig över betänkandet Framtidens teknik i omsorgens tjänst SOU 2020:14. Förbundet har valt att i första hand kommentera de delar av betänkandet som innebär viktigare författningsändringar eller på annat sätt bedöms vara av intresse för SKR:s medlemmar.

SKR:s sammanfattande synpunkter

- SKR instämmer i utredningens övergripande beskrivning av de problem och utmaningar som vård och omsorg står inför.
- SKR välkomnar i huvudsak de lagändringar som utredningen föreslår och anser att det kommer underlätta för kommuner att använda digital teknik. SKR menar också att förändringarna kommer främja verksamhetsutvecklingen i omsorgen med stöd av digitalisering.
- Enligt SKR behöver vissa av författningsförslagen och författningskommentarerna i socialtjänstlagen och hälso- och sjukvårdenslagen klargöras och efterlyser därmed justeringar i texter.
- SKR tillstryker förslaget om att möjliggöra vård och omsorg även i de fall då den enskilde inte kan lämna ett informerat samtycke till följd av att den enskildes beslutsförmåga inte endast är tillfälligt nedsatt.
- SKR avstryker utredningens förslag om att Vinnova ska få i uppdrag att ta fram modeller för upphandling, stöd och stimulans. SKR bedömer att frågan om kommuners samlade styrning av verksamheten är mycket bredare än ersättningsmodeller.
- SKR är positiv till förslagen om att stärka bredbandsinfrastrukturen, dels genom en kartläggning av robustheten, och dels till ett införandet av ett nationellt forum. SKR delar också utredningens uppfattning i att det behövs en fortsatt förvaltning av definition för internetaccess och de mätverktyg som tagits fram.

- SKR efterlyser en ökad samordning av en gemensam digital infrastruktur och anser att Myndigheten för digital förvaltning (DIGG) ska ha ansvar för uppdraget på den statliga nivån. Ett framgångsrikt arbete förutsätter dock dels en nära samverkan med den kommunala och regionala nivån, dels en konkretisering av vad som faktiskt utgör en gemensam och förvaltningsövergripande digital infrastruktur.
- SKR avstryker förslaget om ett nationellt centrum för äldreomsorgen. Behovet och syftet med ett nationellt centrum är inte tillräckligt övervägt. SKR bedömer att det är mer lämpligt att stöd ges genom de redan befintliga strukturerna.
- SKR anser att utredningens förslag om framtagandet av en invånarutbildning i digitalisering behöver utredas vidare, dels om hur utbildningsstödet ska utformas och innehållet i den och dels om vilka funktioner som ska erbjuda stödet.
- SKR anser att utredningens förslag för en ökad informationssäkerhet för socialtjänsten är relevant och nödvändig, men konstaterar att det kommer medföra ett utökat åtagande för kommunerna. Finansieringsprincipen bör därmed tillämpas.

Förbundets ställningstagande

Författningsförslag och kommentarer

1.1 Förslag till lag om ändring i socialtjänstlagen (2001:453)

Diskrepans mellan 2 kap. 7 § och 4 kap. 1 d § socialtjänstlagen

SKR anser att de föreslagna författningstexterna i 2 kap. 7 § tredje stycket och 4 kap. 1 d § tredje stycket i socialtjänstlagen behöver justeras. Det förekommer en diskrepans mellan formuleringarna i de olika stycken som medför att lagen är svår att förstå och riskerar att orsaka tillämpningsproblem i verksamheterna.

Utredningen föreslår i 2 kap. 7 § socialtjänstlagen ett nytt tredje stycke med följande lydelse:

Om den enskilde inte endast tillfälligt saknar förmåga att samtycka till upprättandet av en individuell plan, *får* en individuell plan ändå upprättas om *den enskildes inställning till en sådan plan så långt som möjligt klarlagts och det inte finns anledning att anta att han eller hon skulle ha motsatt sig detta.*

I förslaget till bestämmelse i 4 kap. 1 d § socialtjänstlagen tredje stycket ges följande lydelse:

För den som inte endast tillfälligt saknar förmåga att samtycka till vård och omsorg *ska* en individuell plan enligt 2 kap. 7 § upprättas *om inte särskilda skäl talar emot det*.

Bestämmelsen i 2 kap. 7 § berör den enskildes oförmåga att samtycka till en individuell plan medan bestämmelsen i 4 kap. 1 d § rör den enskildes oförmåga att samtycka till en viss insats. I båda bestämmelserna finns dock en beskrivning om när en individuell *får* respektive *ska* upprättas som inte är i överensstämmelse med varandra, vilket öppnar för olika tolkningar. SKR kräver därmed att författningstexten ses över och att formuleringarna justeras för att skapa en samstämmighet.

Individuell plan vid oförmåga att samtycka till insatser

SKR anser att det bör framgå i bestämmelsen 4 kap. 1 d § att en individuell plan ska upprättas under förutsättningen att det finns behov av insatser från både socialtjänst och hälso- och sjukvård.

4 kap. 1 d § socialtjänstlagen möjliggör att bistånd i olika former ges även till den som inte endast tillfälligt saknar förmåga att ta ställning till och samtycka till de insatser som bedöms som lämpliga. I bestämmelsens tredje stycke regleras att i dessa fall ska en individuell plan enligt 2 kap. 7 § socialtjänstlagen upprättas om inte särskilda skäl talar emot det.

En förutsättning för en individuell plan är dock enligt 2 kap. 7 § socialtjänstlagen att den enskilde har behov av insatser både från socialtjänsten och från hälso- och sjukvården. Utredningen tar inte hänsyn till detta i den nuvarande författningsförslaget. SKR utgår ifrån att i de flesta fall har berörda personer behov av insatser från båda huvudmännen, men anser att detta behöver framgå i bestämmelsen för att undvika missförstånd. En sådan punkt skulle kunna formuleras ”i de fall den enskilde har behov av insatser från både socialtjänsten och från hälso- och sjukvården, ska en individuell plan upprättas”.

Värdet av att använda digital teknik 3 kap. 8 § andra stycket socialtjänstlagen

SKR efterlyser ett förtydligande i författningsförslaget till en ny bestämmelse i 3 kap 8 § andra stycket socialtjänstlagen. Andra stycket föreskriver att en proportionalitetsbedömning ska göras i det enskilda fallet men detta framgår inte i den förslagna bestämmelsen. SKR anser att lagtexten behöver bättre återspegla och klargöra det som framförs i författningskommentaren gällande att en proportionalitetsbedömning ska göras i det enskilda fallet för att underlätta handläggningen av biståndsbedömningen.

Enligt författningskommentarerna ska värdet av att använda tekniken ska vid en samlad bedömning uppväga intrånget i den enskildes personliga integritet. Vid bedömningen bör beaktas bl.a. vilket integritetsintrång som uppstår om samma behov i stället tillgodoses med hjälp av personal, om tekniken stärker personens självständighet, vilka negativa konsekvenser som personen riskerar om tekniken inte används, hur åtgärden ska utföras, om teknik som främjar skyddet av den personliga integriteten används och var övervakningen ska ske.
(s.574).

Lagtexten i 3 kap. 8 § 2 andra stycket socialtjänstlagen bör innehålla orden ”om samma behov i stället tillgodoses med hjälp av personal”. Förbundet föreslår att bestämmelsen istället ska ges följande lydelse;

Värdet av att använda tekniken ska vid en samlad bedömning uppväga intrånget i den enskildes personliga integritet jämfört med om samma behov istället tillgodoses med personal.

I en samlad bedömning bör även hänsyn tas till kommunens resursmässiga möjligheter att tillgodose behovet på annat sätt än genom digital teknik. SKR vill också påtala att även om behovet skulle tillgodoses med personal behöver den enskildes personuppgifter behandlas för att kunna administrera behovet av insatsen. Denna hantering av personuppgifter är en arbetsuppgift som kan bli tämligen omfattande och uppgifterna behöver spridas på många händer. Vidare noterar SKR att det saknas en beskrivning om vilka negativa konsekvenser som den enskilde riskerar att utsättas för om digital teknik inte används. Bestämmelsen ger socialtjänsten ett lagstöd för användning av digital teknik, men det saknas en analys om vilka risker som kan uppstå för den enskilde om tekniken inte används. Värdet av digital teknik har särskilt visat sig under situationen med Covid-19. Förbundet anser därför att utredningen bör beakta risker och konsekvenser för enskilda om digital teknik inte används, detta med hänsyn till minskad smittspridning och Covid-19, men även när det inte råder en pandemi.

10.5 Förslaget till lag om ändring i hälso- och sjukvårdslagen (2017:30)

Författningskommentar om framtidsfullmakt 16 kap. 4 § hälso-och sjukvårdslagen

SKR bedömer att författningskommentaren om framtidsfullmakt behöver förtydligas så att det klart framgår vad som avses i bestämmelsen. Om en framtidsfullmaktshavare ska kunna samtycka till en plan om hälso- och sjukvårdsåtgärder bör det förtydligas i lagtexten. Detta för att undvika tveksamheter och öppna tolkningar.

I författningskommentaren till 16 kap. 4 § hälso- och sjukvårdslagen anför utredningen *om den enskilde företräds av någon som utrustats med framtidsfullmakt kan denne i den enskildes ställe samtycka till att en plan upprättas. Då behöver tredje stycket inte tillämpas för att göra det möjligt att upprätta en individuell plan. (s.582).*

Samtidigt framgår det i lag (2017:310) om framtidsfullmakter att en framtidsfullmakt inte får omfatta åtgärder enligt 2 kap. 1 § första stycket hälso- och sjukvårdslagen. Utredningen saknar ett resonemang vad gäller hur dessa bestämmelser förhåller sig till varandra. SKR anser därför att det behöver klargöras om en framtidsfullmatshavare ska kunna samtycka till en plan om hälso- och sjukvårdsåtgärder. Om sådant är fallet behöver detta framgå i bestämmelsen till 16 kap 4 §. I annat fall bör utredningen stryka innebörden om framtidsfullmatshavarens möjlighet att samtycka i författningskommentaren.

Allmänna synpunkter och överväganden

8.7 Förslag om vård och omsorg till människor med nedsatt beslutsförmåga

SKR är positiv till de föreslagna bestämmelserna för att möjliggöra vård och omsorg även i de fall då personen inte kan lämna ett informerat samtycke till följd av att den enskilde beslutsförmåga inte endast är tillfälligt nedsatt. En tydlig reglering för vad som ska gälla i dessa situationer när den enskilde själv saknar möjlighet att ge sitt samtycke har länge varit efterfrågat. SKR anser också att det är lämpligt att bedömning av beslutsförmåga ska göras av legitimerad hälso- och sjukvårdspersonal. Då bestämmelsen anses vara generell till sin karaktär föreslår förbundet att Socialstyrelsen får i uppdrag att ta fram en närmare vägledning för hur bestämmelsen kan tillämpas av verksamheterna. SKR ser ett värde i att hälso- och sjukvårdens och socialtjänstens regelverk ligger i linje med varandra i denna fråga. SKR vill också påtala vikten av att hålla ett helhetsperspektiv i frågan och att regleringar för personer med nedsatt beslutsförmåga ska vara enade, samma regler bör gälla även i forskning.

8.10.4 Kommunernas styrning av utförare

SKR avstryker utredningens förslag om att Vinnova ska få i uppdrag att ta fram modeller för upphandling, stöd och stimulans. Förbundet bekräftar vikten av att kommuner arbetar både styrande och möjliggörande för att stimulera utvecklingen av nya arbetssätt med stöd av välfärdsteknik, men anser att frågan är mycket bredare än endast ersättningsmodeller. Kommuners samlade styrning av verksamheten inkluderar frågor som kvalitet, kompetens, lärande, kostnadseffektivitet, investeringsperspektiv, organisatoriska förändringar, invånarens upplevelser och inte minst förutsättningarna i de enskilda kommunerna. SKR anser att det är viktigt att stödja kommuner i främjandet av välfärdsteknik och effektivare arbetssätt, men bedömer att det är ett

arbete som behöver ske tillsammans med kommunerna för att se vilket stöd som efterfrågas och på vilket sätt det ska ske.

8.11.1 Bredbandsinfrastruktur

SKR välkomnar utredningens förslag att kartlägga och beskriva robustheten i de befintliga bredbandsnäten. För att möjliggöra ett breddinförande av välfärdsteknik och vård på distans måste tillgången till tillräckligt bra bredbandskapacitet säkerställas över hela landet och över de samtliga geografiska områden där vård och omsorg ska bedrivas. SKR delar också utredningens uppfattning om behovet av fortsatt förvaltning av definition på internetaccess och hur det ska mätas. Det kan underlätta för kommuner i arbetet med att upphandla och erhålla vård- och omsorgstjänster av god kvalitet.

SKR instämmer att staten behöver ta ansvar för det offentliga åtagandet när det gäller tillgång till robust bredband i hela landet. SKR är också positiv till att inrätta ett nationellt forum för olika aktörer som föreslagits av arbetsgruppen *Infrastruktur för digitalisering* under Bredbandsforum. Idag finns det otydligheter kring roller och fördelning av ansvar bland det stora antalet aktörer, vilket innebär svårigheter för kommuner som ska säkra att digitala tjänster inom välfärden är tillgängliga och tillförlitliga. SKR anser att ett nationellt forum kan verka för att stärka bredbandsnätens robusthet.

8.11.2 Gemensam digital infrastruktur

Svensk välfärd behöver en modern, säker och välfungerande digital infrastruktur för att kunna erbjuda samhällsservice av hög kvalitet över hela landet, samtidigt som kommuner har både mandatet och ansvaret för verksamhetsutvecklingen genom digitalisering. Det finns dock ett behov av ett vassare samarbete och samordning mellan kommuner och staten, men även en förbättrad samordning på den statliga nivån och ett ökat statligt engagemang i frågan om en gemensam digital infrastruktur.

SKR efterlyser därför en ökad samordning av digitaliseringsarbetet i den offentliga sektorn och anser att en nationell digital infrastruktur är en fråga som behöver prioriteras om välfärden ska klara av att ställa om. Utredningen föreslår att Myndigheten för digital förvaltning (DIGG) ges ökande anslag och ett utökad mandat för att stödja den förvaltningsgemensamma digitaliseringen och ökar samverkan med kommunerna. SKR instämmer i denna bedömning och menar att en höjd ambitionsnivå och en tydligare samordning på den statliga nivån är en av flera viktiga pusselbitar som behöver komma på plats.

Därutöver behövs en konkretisering av vad som egentligen avses med gemensam digital infrastruktur samt en samsyn mellan staten och kommuner kring prioritering, takt och finansiering av den digitala omställningen. Regeringen och kommuner bör

därför i medskapande dialog gemensamt hitta vägen framåt kring arbetet med utveckling och förvaltning av nationell digital infrastruktur.

8.12.6 Förslag om nationellt centrum för äldreomsorgen

SKR avstryker förslaget om ett nationellt centrum för äldreomsorgen. Behovet och syftet med ett nationellt centrum är inte tillräckligt övervägt. Vidare saknar utredningen en beskrivning om vilken aktör som är lämpligast att inrätta ett sådant uppdrag. SKR instämmer i att det finns ett behov av stöd och utvecklingsinsatser inom äldreomsorgen, men anser att det vore till större nytta om det samordnas av SKR och sker tillsammans med medlemmarna i de redan befintliga strukturerna.

SKR anser att metoder för förändrade arbetssätt, kompetenshöjning, verksamhetsutveckling och breddinförande av digitalisering måste ske i nära samverkan med verksamheterna i kommunerna och i de redan befintliga stöd- och samverkansstrukturerna. Som utredningen själv konstaterar handlar digitalisering om verksamhetsutveckling och arbetet behöver ske till stor del i kommunerna. Vidare vill SKR påtala att det finns en pågående treårig överenskommelse mellan SKR och staten ”Överenskommelse om äldreomsorg – teknik, kvalitet och effektivitet med den äldre i fokus” som syftar till att ge kommunerna bättre förutsättningar att verksamhetsutveckla äldreomsorgen genom digitalisering.

8.15 Digital kompetens hos äldre

SKR anser att utredningens förslag om framtagandet av en invånarutbildning i digitalisering behöver utredas vidare. Frågan om hur utbildningsstödet ska utformas, innehållet i utbildningen samt vilka stödfunktioner/roller som ska ansvara för den behöver utredas närmare. SKR anser att organisationer inom civilsamhället har en viktig roll i att stärka den digital delaktigheten. Det finns redan idag initiativ som bidrar till att driva på digital inkludering och där invånare kan få stöd genom frivilliga organisationer. SKR menar att de frivilliga organisationerna är en mycket viktig resurs och att deras roll bör beaktas vid en invånarutbildning, samtidigt som detta skulle kunna innebära en avlastning för kommunerna. Lärdomar från våren 2020 visar dock på att det inte enbart är civilsamhället som ska erbjuda stöd kring digitala verktyg, då det av smittskyddsskäl kan behöva göras begränsningar kring vilka personer som besöker ett boende. Det bör därför etableras en funktion med uppdrag att utbilda såväl äldre som personal inom omsorgsverksamheter.

9.3.6 Förslag om stärkt informationssäkerhet för socialtjänsten

Utredningen föreslår bestämmelser i lagen (2001:454) om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten som syftar till att konkretisera vad som krävs för en god informationssäkerhet inom socialtjänsten. Motsvarande bestämmelser finns för hälso- och sjukvården, men saknas idag för socialtjänsten. SKR anser att det är relevanta och nödvändiga förslag för att bidra till en ökad informationssäkerhet i

socialtjänsten, men att effekterna av förslagen kommer innebära åtgärder som medför påtagliga kostnader för kommunerna.

Informationssäkerhet är en viktig del av de grundläggande förutsättningarna vad gäller en nationell digital infrastruktur och bör därför vara en gemensam angelägenhet för både kommunen och staten. Som utredningen konstaterar saknas det uttryckliga bestämmelser om skyddet av personuppgifter specifikt inom socialtjänsten, eller annan informationssäkerhetsrelaterad reglering. Regelverket för säkerhet vid behandling av personuppgifter inom socialtjänsten är idag övergripande och anger inte i detalj vad som krävs av personuppgiftsansvariga till skillnad från hälso- och sjukvården där dessa åtgärder är reglerade i nationell rätt genom lag och föreskrifter.

SKR är i grunden positiv till utredningens förslag men anser att det kommer leda till en nationell reglering av säkerhetsåtgärder som medför nya åtaganden för socialtjänsten. Utredningen lyfter bland annat att förslagen syftar till att åstadkomma elektronisk legitimering och stark autentisering för även socialtjänstens verksamheter. SKR ser att detta kommer innebära kostnadsökningar för verksamheterna då det är en stor omställning och ett eftersatt område. SKR bedömer därför att finansieringsprincipen ska tillämpas.

Vidare vill SKR understryka att informationssäkerhetsfrågorna behöver prioriteras men ser att det behövs ett ökat nationellt stöd. SKR välkomnar utredningen ”ökad och standardiserad användning av betrodda tjänster i den offentliga förvaltningen” (dir 2020.21) för att detta ska bli en verklighet och hoppas på att det ska leda till en gemensam lösning för digital identitetshantering med tillräckligt säkerhet för medarbetare inom kommuner och regioner.

Sveriges Kommuner och Regioner

Anders Knape
Ordförande