

Yttrande

2024-09-19

LS 2024/1412

Socialdepartementet

per e-post:

s.remissvar@regeringskansliet.se och

Kopia: s.sof@regeringskansliet.se

Dnr: S2024/01282

Remissvar över promemoria Bättre förutsättningar för att utveckla en kunskapsbaserad socialtjänst (Ds 2024:13)

Sammanfattning av promemoria, DS 2024:13,

Lidingö stad har beretts möjlighet att yttra sig över promemoria *Bättre förutsättningar för att utveckla en kunskapsbaserad socialtjänst*.

Utgångspunkten för uppdraget som ledde fram till denna promemoria var det förslag till lag om socialtjänstdataregister som Utredningen Framtidens socialtjänst lämnar i betänkandet Hållbar socialtjänst – En ny socialtjänstlag (SOU 2020:47).

Promemorian, DS 2024:13, bygger på ett uppdrag om att bland annat analysera utformningen av ändamålsregleringen, analysera och ta ställning till vilka personuppgiftskategorier som ska få behandlas i ett socialtjänstdataregister och analysera regleringen av uppgiftsskyldighet. Som en del av uppdraget har det även ingått att analysera och ta ställning till om kommunerna ska ges elektronisk åtkomst till sina egna uppgifter i ett socialtjänstdataregister.

Syftet med uppdraget har varit att skapa långsiktiga och stabila förutsättningar för den fortsatta utvecklingen av en kunskapsbaserad socialtjänst genom att stärka den nationella statistiken inom socialtjänsten. Betydelsen av nationell statistik som kunskapsunderlag har påtalats under lång tid, inte minst av Socialstyrelsen i egenskap av statistikansvarig myndighet för socialtjänsten.

Dagens socialtjänstdataregister är mycket begränsat och kan endast delvis ligga till grund för analyser och statistik som behöver tas fram inom socialtjänstens område. En mer ändamålsenlig ordning för socialtjänstdataregister ger Socialstyrelsen möjligheter att utföra sitt samhällsviktiga statistik- och kunskapsuppdrag inom socialtjänsten och därmed möjlighet att på ett bättre sätt bidra till en mer kunskapsbaserad socialtjänst.

I promemorian föreslås en ny lag om socialtjänstdataregister som ska komplettera dataskyddsförordningen. Genom lagen får Socialstyrelsen förbättrade och tydligare rättsliga förutsättningar för sin personuppgiftsbehandling. Lagen säkerställer samtidigt ett tillräckligt skydd för de registrerades personliga integritet. Lagen innehåller allmänna bestämmelser om vad ett socialtjänstdataregister är och vilket som är dess syfte.

Lagen innehåller också andra bestämmelser om personuppgiftsbehandling. I lagen begränsas för vilka ändamål personuppgifter i ett socialtjänstdataregister får användas av Socialstyrelsen. Samtliga ändamål syftar till att bidra till en ökad kunskap om socialtjänsten. Ändamålen innebär att resultatet av behandlingen alltid består av aggregerade uppgifter och inte av personuppgifter. Lagen tydliggör en yttre ram för innehållet i ett socialtjänstdataregister genom att begränsa vilka kategorier av personuppgifter som får behandlas i registret. Dessa övergripande kategorier är brett formulerade för att möjliggöra en successiv uppbyggnad av registret på sikt. Lagen förutsätter dock att det finns en mer detaljerad uppgiftskatalog på lägre normgivningsnivå. På så sätt ges det föreslagna regelverket en tillräcklig flexibilitet samtidigt som det säkerställer ett skydd för den personliga integriteten.

Lagen tillåter även Socialstyrelsen att behandla mer känsliga personuppgifter som rör lagöverträdelse om det är nödvändigt med hänsyn till ändamålet med behandlingen. Uppgifter om fällande domar i brottmål och lagöverträdelse som innefattar brott blir särskilt betydelsefulla inom områdena barn och unga samt missbruk och beroende, där dessa uppgifter, ensamt eller tillsammans med andra uppgifter, kan utgöra orsak till att en enskild person beviljas en insats inom socialtjänsten. Lagen innehåller också särskilda skyddsåtgärder och andra integritetshöjande åtgärder, till exempel bestämmelser om sökbegränsningar och tillgång till personuppgifter.

Lagen om socialtjänstdataregister föreslås träda i kraft den 1 januari 2026.

Omsorgs- och socialnämndens synpunkter

Genomgående i promemorian är intresseavvägning och proportionalitetsbedömning väl avvägda mellan den personliga integriteten och de allmännas intresse samt nytta som ett socialtjänstdataregister medför. Nedan redogörs närmare för de synpunkter som Lidingö stad genom omsorgs- och socialnämnden, nämnden, har kring förslaget. Nämnden ställer sig positiv till förslaget om ett socialtjänstdataregister då bedömningen är att en utökad insamling av personstatistik från socialtjänsten är en nödvändighet för att kunna skapa kunskapsbaserad socialtjänst i enlighet med förslaget om ny socialtjänstlag.

3.6 Brister i den nationella statistiken inom socialtjänsten

Utredningen redogör för nyttan med individbaserad statistik och att den kan ge förutsättningar för djupare analyser. Individbaserad statistik blir mer flexibel och analysmöjligheterna fler. De brister som finns i dag i socialtjänstregistret innebär att Socialstyrelsen i många fall behöver inhämta kompletterande mängduppgifter från kommunerna för att kunna framställa nödvändig statistik.

Nämnden delar utredningens bild av de fördelar och den nytta som en individbaserad statistik kan ge både på lokal, regional och nationell nivå. För att analyserna av statistiken ska vara tillförlitliga krävs det att statistiken är tillförlitlig och enhetlig för hela landet. Detta ställer höga krav på att skapa rätt förutsättningar för att kommunerna ska kunna tillhandahålla efterfrågade uppgifter till Socialstyrelsen. Det är av yttersta vikt att de enhetliga begrepp, termer och klassifikationer som tas fram till ett socialtjänstdataregister tolkas och förstås på samma sätt i alla kommuner. För att nämnden ska klara de nya kraven för den individuella statistiken kommer det att krävas ett omfattande omställningsarbete. Det är viktigt att ett adekvat kunskapsstöd och tillräckliga resurser kommer kommunerna tillhanda för att förändringarna ska kunna genomföras inom den utsatta tidsramen.

Nämnden vill särskilt betona behovet av att utveckling och implementering för att samla in den individbaserade statistiken genomförs fullt ut. Detta för att inte Socialstyrelsen även fortsättningsvis ska behöva komplettera de inhämtade uppgifterna med mängdstatistik och enkäter, vilket potentiellt skulle kunna öka bördan för nämnden som uppgiftsinlämnare avsevärt.

8.2 Personuppgifter som ska få behandlas i ett socialtjänstdataregister

Enligt utredningen är ambitionen att skapa ett brett socialtjänstdataregister som tar fasta på alla av socialtjänstens insatser och de utredningsåtgärder som kan ställas i relation till dessa. Utredningen redogör för att det fortfarande i stora delar saknas objektiva mått och ett enhetligt samt standardiserat sätt att dokumentera uppgifter inom socialtjänsten. Det saknas, enligt utredningen, förutsättningar för att samla in delar av den statistik som anses vara nödvändig. Utredningen gör därför bedömningen att uppgifter om mål, målluppfyllelse och resultat i dagsläget inte kan behandlas i ett socialtjänstdataregister.

Nämnden anser i likhet med SKR och Myndigheten för vård- och omsorgsanalys att det, trots att det innebär en större uppgiftslämnarbörda, vore av stort värde att samla in uppgifter om alla delar av myndighetsutövningen, även avseende mål, målluppfyllelse och resultat. Utvecklingen av registret och begrepp, termer samt klassifikationer bör sträva mot att kunna samla in dessa uppgifter så snart det är möjligt. Om inte resultaten av de insatser som genomförs också samlas in saknas betydande information för analys av informationen som krävs för att registret i realiteten ska kunna bidra till en mer kunskapsbaserad socialtjänst.

Nämnden instämmer i att en grundläggande förutsättning bör vara att insamlingen endast ska gälla uppgifter som det finns en skyldighet för socialtjänsten att dokumentera. Men, det är samtidigt viktigt att på något sätt synliggöra även de insatser som kommunerna tillhandahåller utan biståndsbeslut för att få en helhetsbild i statistiken.

Bedömningen är att arbetet med att tillämpa och implementera de begrepp, termer och klassifikationer som ska arbetas fram för att kunna skapa en ändamålsenlig och strukturerad dokumentation inom socialtjänsten kommer att vara omfattande. Nämnden instämmer, i likhet med SKR, i att det saknas ett standardiserat sätt att dokumentera uppgifter och att det krävs en tydlighet i vad som avses med varje uppgiftskategori. Det finns därför ett stort behov av finansierings- och kunskaps- och implementeringsstöd. Detta för att kommunerna ska kunna anpassa verksamhetssystem och arbetssätt utifrån rätt termer, begrepp och klassifikationer. En lyckad implementering är en förutsättning för att den statistik som samlas in till registret blir tillförlitlig.

Det finns farhågor att det nya sättet att dokumentera och tillämpningen av begrepp, termer och klassifikationer ska generera merarbete i form av ökat administrativt arbete för handläggarna inom socialtjänsten. Det är därför av yttersta vikt att verksamhetssystem kan anpassas på ett sätt som underlättar både dokumentationen vid handläggning och inrapporteringen av statistiken till Socialstyrelsen.

9.2 Sökbegränsningar

Sökningar som avslöjar och sammanställer känsliga personuppgifter innebär särskilda risker för den personliga integriteten och Vissa sökbegränsningar ska regleras i lagen

Förslaget som presenteras medför att ett noggrant övervägande måste göras utifrån det integritetsintrång som behandlingen av personuppgifterna medför i ett socialtjänstdataregister. Utredningen har en välavvägd argumentation mellan å ena sidan den personliga integriteten och å andra sidan det allmänna intresset samt arkiv-/forskning-/statistikändamålet. Ett införande av sökbegränsning, reglerat i lag, bedöms bidra till att minska risken för oskäligt integritetsintrång. Nämnden bedömer att det är ändamålsenligt att inte begränsa sökningar kopplade till hälsa då flera av de insatser som ges inom ramen för socialtjänsten ges just på grund av hälsoaspekter. Ändamålet och nyttan med ett socialtjänstdataregister, som kan bidra till en mer kunskapsbaserad socialtjänst, skulle falla om sökbegränsningar infördes i förhållande även till hälsa.

Sökbegränsningar till övriga känsliga personuppgifter bör dock finnas. Utredningens förslag om att det ska vara förbjudet för Socialstyrelsen att utföra sökningar i syfte att få fram ett urval av personer grundat på känsliga personuppgifter som avses i artikel 9.1 i dataskyddsförordningen bedöms som en förutsättning för att införa det nya socialtjänstdataregistret.

9.4.3 Elektroniskt utlämnade av personuppgifter bör tillåtas om det inte är olämpligt

Förslaget är att uppgifter, personuppgifter, i ett socialtjänstdataregister ska kunna lämnas ut elektroniskt om det inte är olämpligt. Av främst kostnadseffektiva skäl är elektroniskt överlämnande att föredra. Nämnden anser att den överföringscentral som Socialstyrelsen i dag har bör kunna fortsätta användas och eventuellt utvecklas. Det är av yttersta vikt att en digital överföringscentral uppfyller höga säkerhetskrav för att skydda enskilda individers personuppgifter oaktat om uppgiften är att betrakta som känslig eller inte. Överföringscentralen kan också användas när uppgiftsskyldigheten inträder och aktörer inom socialtjänsten ska lämna uppgifter till socialtjänstdataregistret, om det inte kan ske genom funktionaliteter i verksamhetssystemet. Enbart efterfrågade och nödvändiga uppgifter ska lämnas ut.

11.4.1 Behov av att samla in uppgifter från både offentliga och privata aktörer

Vilka aktörer ska omfattas av uppgiftsskyldigheten till ett socialtjänstdataregister?

För att kunna bygga upp en kunskapsbaserad socialtjänst är det nödvändigt att samtliga statliga, kommunala och privata aktörer som utför insatser eller bedriver verksamhet inom socialtjänsten har en uppgiftsskyldighet till socialtjänstdataregistret. Utredningens förslag om att både ålägga offentliga och privata aktörer som bedriver verksamhet inom socialtjänsten eller enligt närliggande lagstiftning, och har dokumentationsskyldighet, en skyldighet att lämna uppgifter till Socialstyrelsen bör vara det alternativ som ger mest effekt.

Att ge kommunerna i uppdrag att samla in privata aktörers uppgifter skulle medföra en betungande arbetsbelastning för kommunerna som inte är motiverad. Att i stället överlåta uppgiftsskyldigheten direkt på de privata aktörerna skulle ge verklighetsnära uppgifter utan mellanhänder. Bedömningen är att även om uppgiftsskyldigheten åläggs de privata aktörerna har inte något överlåtande eller åsidosättande av kommunens yttersta ansvar för uppgifter inom socialtjänsten skett. Kommunen kommer precis som i dag att få information om hur de privata aktörernas verksamhet bedrivs vid t.ex. avtalsuppföljningar. Därtill gör kommunernas socialtjänster löpande individuppföljningar, oaktat uppgiftsskyldigheten eller inte. Genom individuppföljningar får kommunens socialtjänst en god inblick i samtliga pågående insatser för enskilda individen.

Anses risken vara att privata aktörer inte följer uppgiftsskyldigheten kan uppgiftsskyldigheten föreläggas med incitamentdrivande åtgärder så som vite. En närmare utredning om incitamentdrivande åtgärder bör dock genomföras för att kunna utröna vilka åtgärder som kan ha bäst effekt.

11.4.2 Uppgiftsskyldigheten bör regleras i den föreslagna lagen

Uppgiftsskyldigheten preciseras i förordning och Socialstyrelsens föreskrifter

När uppgiftsskyldigheten åläggs flera olika aktörer kan det uppstå situationer där vissa kategorier av uppgifter finns registrerade hos flera aktörer med

uppgiftsskyldighet samtidigt. Socialstyrelsen kan genom föreskrifter tydliggöra vem som bär ansvaret för att rapportera den specifika uppgiften. Genom tydliga föreskrifter minimeras risken för dubbelrapportering som kan generera merarbete för rapporterande aktörer och i slutändan missvisande statistik.

11.4.3 Något om uppgiftslämnarnas förutsättningar och behov vid en utökad uppgiftsskyldighet

Av förslaget till nya socialtjänstlagen framgår av 2 kap. 1 § att socialtjänsten ska med utgångspunkt i demokrati och solidaritet bl.a. främja enskildas ekonomiska och sociala trygghet samt jämlika och jämställda levnadsvillkor.¹ Vidare framgår av förslaget till ny socialtjänstlag att verksamhet som bedrivs inom socialtjänsten ska bedrivas i enlighet med vetenskap och beprövad erfarenhet, 5 kap. 1 §.² För att kunna åstadkomma en kunskapsbaserad socialtjänst som uppfyller dels de föreslagna målen, dels bedriva verksamheter med god kvalitet är det nödvändigt att uppgifter samlas in i ett nationellt socialtjänstdataregister. Vid en bred tillgång av nationell statistik kommer djupare analyser och utvärderingar kunna göras. Genom den utökade uppgiftsskyldighet som åläggs aktörer inom socialtjänsten är bedömningen att det på lång sikt kommer ge gynnsamma resultat för de enskilda som är i behov av samhällets stöd genom socialtjänstens försorg.

Dock kommer uppgiftsskyldigheten medföra en ökad arbetsbörda för samtliga aktörer, såväl offentliga som privata. Risken är att mindre och resurssvagare aktörer inte har möjlighet att uppfylla de nya lagkrav som ställs.

Inför ett införande av uppgiftsskyldighet till socialtjänstdataregistret krävs att hela socialtjänstens område får stöd inför, under och efter implementeringen. Såväl offentliga som privata aktörer kommer att vara i behov av stöd vid omställningen. Ett nationellt samordnat stöd från Socialstyrelsens sida är att föredra. Utöver att ge stöd till aktörer hur de ska dokumentera strukturerat och enhetligt behövs även stöd till utformning och utveckling av de system som används för dokumentation. Vidare kan stöd i att kravställa i avtal för att uppnå fullständig lagefterlevnad vara gynnsamt för samtliga inblandade från aktörer som genomför insatser, till systemutvecklare och kommunerna med det yttersta ansvaret. Ytterligare stöd kommer behövas för att skapa anpassningar av befintliga verksamhetssystem. Därutöver behövs stöd för att skapa enhetlighet och stringens i de uppgifter som ska lämnas till Socialstyrelsen. Det är nödvändigt att Socialstyrelsen tar fram dessa enhetliga begrepp/termer eller klassifikationer av insatser för att kunna sammanställa inlämnade uppgifter. Utan enhetliga nationella begrepp/termer blir uppgifterna i socialtjänstdataregistret obrukbara.

¹ Lagrådsremiss, En förebyggande socialtjänstlag – för ökade rättigheter, skyldigheter och möjligheter, 2024.

² Lagrådsremiss, En förebyggande socialtjänstlag – för ökade rättigheter, skyldigheter och möjligheter, 2024.

12.6.3 Kommunernas behov av tillgång till sina egna uppgifter utgör en del av ett större sammanhang

När uppgifter samlas in och sedan överlämnas till Socialstyrelsen kommer kommunen redan per se ha tillgång till sina egna uppgifter. I likhet med SKR anser nämnden att kommuner kan ha ett behov av att ta del av avidentifierad information på aggregerad nivå för att kunna göra jämförelse i kommunernas eget kvalitetsledningsarbete. Det bedöms även vara av stort värde att kommunerna får tillgång till uppgifterna för att kunna planera insatser till och för kommunmedborgarna enligt förslaget till ny socialtjänstlag 7 kap. 1 §. Genom en utveckling av verksamhetssystemen kan den manuella handpåläggning som idag är nödvändig för att rapportera in efterfrågat underlag till Socialstyrelsen minska. Kan den manuella handpåläggningen byggas bort i verksamhetssystemet är bedömningen att det inte behöver vara speciellt resurskrävande att ta fram inlämnade uppgifter på nytt i kommunens eget kvalitetsledningsarbete. Det förutsätter dock att aktuella verksamhetssystem utvecklas så att kommunerna på ett smidigt sätt kan plocka fram de uppgifter som efterfrågas. Bedömningen är att inrapporteringen inte ska ske utanför verksamhetssystemet, utan genom funktionaliteter som byggs in eller skapas i befintliga verksamhetssystem och därmed minimerar ytterligare manuell handpåläggning. Det är inte motiverat ur integritetssynpunkt att kommunen får direkt tillgång till uppgifter som rapporterats in till Socialstyrelsen när samma uppgift kan ha gallrats hos kommunen.

12.7 En avvägning mellan behov och integritetsrisker

Det kan finnas anledning att överväga andra alternativ

Nämnden instämmer i att det är problematiskt att ge kommunerna elektronisk direktåtkomst till de uppgifter som lämnas till Socialstyrelsen. Dock ser nämnden en vinning i att Socialstyrelsen, utöver nationell statistik, regelbundet lämnar lokalt riktat eller regionalt riktat statistikunderlag. Mer riktad statistik ger en större förståelse för lokal- eller regionalspecifika avvikelser och mönster, vilket medför en verklighetsnära uppföljning. Ett socialtjänstdataregister som ger bättre kunskap om hur socialtjänster erbjuder insatser till enskilda kan också påvisa mönster kring ojämlikhet och ojämställdhet. I och med att socialtjänsten ska främja jämlika och jämställda levnadsvillkor enligt förslaget till nya socialtjänstlagen är det av vikt att Socialstyrelsen även tar fram lokal och/eller regional statistik för att minska risker för ojämlikhet och ojämställdhet för kommunmedborgare.

13.2 Samlad integritets- och proportionalitetsbedömning

Identifierade integritetsrisker vid en utökad behandling av personuppgifter i ett socialtjänstdataregister

Utredningen lyfter att det finns en risk för att individer upplever att uppgiftsöverföringen till Socialstyrelsen och socialtjänstdataregistret är en kränkning av deras integritet. Utredningen menar då att risken är att uppgiftsinsamlingen kan medföra att enskilda individer väljer bort att ta kontakt med socialtjänsten för att undvika att bli registrerad i socialtjänstdataregistret. Bedömningen är dock att denna

risk är liten för de individer som är i verkligt behov av stöd och hjälp. Socialtjänsten är samhällets yttersta skyddsnet som ska användas av individer när behovet inte kan tillgodoses på annat sätt, den enskilde är i behov av tvångsvård eller när den enskilde behöver samhällets insatser för att uppnå goda levnadsvillkor. Med tydlig information om ändamål och syfte blir uppgiftsinhämtandet förståeligt för den enskilde.

15.4.3 Privata utförare

Den föreslagna uppgiftsskyldigheten ska gälla för samtliga aktörer som verkar inom socialtjänsten och ger insatser enligt närliggande lagstiftning så som LSS. De privata utförarna ska, oavsett storlek, kunna lämna efterfrågade uppgifter till Socialstyrelsen. Det innebär därmed att krav behöver ställas på att verksamheterna ska kunna lämna efterfrågade uppgifter på ett specifikt sätt. Beroende på verksamhetens storlek, tekniska och organisatoriska lösningar samt ekonomiska resurser skulle det kunna innebära att små och ekonomiskt svaga verksamheter inte kan uppfylla kraven som ställs. Nämnden ser att det både inledningsvis och i förlängningen kan komma att innebära en skada av konkurrensförmågan för vissa, främst mindre resursstarka, aktörer. I kommuner med en politisk vilja om att använda sig av lagen (2008:962) om valfrihetssystem, LOV, i så stor utsträckning som möjligt kan den föreslagna uppgiftsskyldigheten medföra en begräsning av vilka aktörer som kan bli aktuella för att ansluta sig till valfrihetssystemet. Mindre resursstarka aktörer blir genom ytterligare ett lagkrav bortsållade till förmån för resursstarka aktörer. Oaktat detta är det rimligt att samtliga aktörer åläggs uppgiftsskyldigheten. Det är inte proportionerligt att ålägga kommunerna, arbetsbördsmässigt, att inhämta uppgifterna från aktörer som inte har de tekniska och/eller organisatoriska förutsättningarna för att uppfylla uppgiftsskyldigheten, för att kommunen sedan ska vidare rapportera uppgifterna till Socialstyrelsen.

På omsorgs- och socialnämndens vägnar:

Peter Lönnqvist
*Omsorgs- och socialnämndens
ordförande*

Stefan Heinebäck
Förvaltningschef